

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
SITUATION JURIDIQUE
DES
ÉGLISES CATHOLIQUES

DEPUIS LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 22 Avril 1912, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre LEROY

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur.*
JÈZE, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
SITUATION JURIDIQUE
DES
ÉGLISES CATHOLIQUES

DEPUIS LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Lundi 22 Avril 1912, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre LEROY

Président : M. LARNAUDE.

*Suffragants : } MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.
JÈZE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912



ABRÉVIATIONS

<i>J. Off.</i>	Journal Officiel.
<i>R. I. C.</i>	Revue des Institutions culturelles.
<i>R. A. C. C.</i>	Revue Administrative du Culte catholique.
<i>R. O. D. R.</i>	Revue d'organisation et de défense religieuses.
<i>D.</i>	Dalloz.
<i>S.</i>	Sirey.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551403_0025

PRÉFACE

Ceci est une simple étude d'observation.

Il nous a paru utile, après six années de son application, de systématiser les effets de la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat. Seule, la situation des catholiques a retenu notre attention : c'est, qu'aussi bien, elle présente un intérêt tout particulier qui résulte, non seulement de l'importance numérique de l'Eglise, mais de sa constitution hiérarchique.

Le législateur a considéré la liberté du culte comme un droit individuel, et il a fait abstraction des formes positives de son exercice : la loi a été rédigée pour des citoyens, et non pour des églises. Cette conception niait la souveraineté, et même l'existence du Souverain Pontife ; elle a motivé son veto. Les évêques et les fidèles se sont unanimement soumis aux ordres du Pape : ils ont ignoré la loi. Malgré les remaniements successifs, les catholiques n'ont pas d'organisation légale, leur statut est presque uniquement jurisprudentiel, et c'est pourquoi il est intéressant de le préciser.

Nous avons voulu limiter davantage notre étude, en la restreignant à l'examen de la situation des édifices consacrés à l'exercice public du culte catholique (1). Cette question renferme l'une des difficultés les plus délicates suscitées par le régime nouveau, et repose tout entière sur le conflit qui existe entre les droits de l'Etat sur son domaine, — comprenant les églises, — et les exigences de la liberté des cultes, envisagée dans son exercice pratique, et non dans sa formule abstraite.

Les solutions que nous découvrirons nous permettront peut-être d'apercevoir avec netteté la nature des rapports qui doivent exister nécessairement à une époque de l'Histoire entre le pouvoir temporel du gouvernement français, et le pouvoir spirituel du Pape, en dépit des textes officiels qui semblent les régir.

C'est une simple recherche d'équilibre juridique : œuvre d'observation.

Elle voudrait être aussi une « œuvre de bonne foy ».

Mais cette recherche intéresse la Religion. Il n'est pas possible de justifier ou de condamner le sentiment religieux, ni ses manifestations rituelles pour des motifs rationnels (2). Produit par la Foi, il s'impose aux croyants comme l'irrésistible vérité, cependant que pour

(1) Nous ne nous préoccupons pas, par conséquent, de l'organisation privée du culte : seules retiendront notre attention les églises catholiques qui existaient au moment de la Séparation et étaient consacrées à l'exercice public du culte.

(2) V. notamment W. James : *le Pragmatisme*.

les antireligieux, il revêt, avec le même caractère absolu l'aspect d'une erreur ou d'un danger. Les uns et les autres, inconscients de l'immanence de leurs croyances, exigent de toute œuvre touchant la Religion, qu'elle soit une thèse en faveur de leurs idées.

Et parce que notre étude se propose simplement d'être objective et impartiale, elle risque de s'attirer des critiques contradictoires. Les uns lui reprocheront de reconnaître le libéralisme de la loi, sinon celui de ses partisans; et les autres, étonnés de ses constatations relatives aux droits des catholiques, l'accuseront de vouloir déformer l'œuvre légale au profit de l'Eglise.

Certes, nous sommes loin d'avoir atteint le but poursuivi. Mais, en écartant tout commentaire imaginatif, et toute critique sentimentale, pour nous borner à examiner et à expliquer les faits jurisprudentiels, nous croyons avoir suivi la seule voie capable de conduire à un résultat utile. La conclusion s'en dégagera d'elle-même.

Au début de l'application d'un texte nouveau, la jurisprudence peut demeurer flottante pendant un certain temps; mais, lorsque après ces tâtonnements nécessaires, elle aboutit à des solutions identiques et précises, force est bien de reconnaître qu'elle dégage avec plus de netteté la nature de l'institution juridique que ne peut le faire la loi.

La loi est un texte à priori, conçu sous une forme abstraite, pour des hypothèses idéales.

Les jugements et les arrêts sont occasionnés par des difficultés positives, commandés par des nécessités pratiques : aussi, même s'ils paraissent déformer le texte législatif, ils ont raison contre lui.

A moins que, s'agissant de questions religieuses, on ne veuille attribuer aux lois civiles un caractère sacré, et prêter au législateur le pouvoir arbitraire d'enfermer la réalité dans le moule rigide de ses conceptions, sans s'apercevoir que les forces naturelles continuent de suivre, avec une tranquille inconscience, leur cours normal.

Après avoir rappelé sommairement :

Les circonstances qui ont motivé le vote de la loi ;

Les causes de l'attitude pontificale,

Nous grouperons nos recherches autour des points suivants :

1° Les principes de la législation concordataire en notre matière ;

2° La propriété des édifices du culte ;

3° Les différentes phases du régime du culte catholique, depuis la loi du 9 décembre 1905 ;

4° Les droits des occupants en l'absence d'organisation légale ;

5° Les droits de la commune et de l'Etat ;

6° Les moyens de conservation des édifices ;

7° La désaffectation.

On ne trouvera dans cette étude aucune vue législative.

Peut-être, dans l'avenir, le Parlement abandonnera-t-il l'intransigeance de ses principes, pour empêcher la ruine matérielle des édifices ; il paraît peu vraisemblable qu'il accorde bénévolement aux catholiques une situation plus avantageuse pour eux, et il lui est impossible, après s'être retiré toute prise sur les évêques et sur la Papauté, de limiter utilement et sans troubles, l'action d'une « Eglise hiérarchique à tête souveraine comme l'Eglise catholique » (1).

Le moment viendra sans doute, où, effrayé des conséquences d'une liberté insuffisamment délimitée, et qui pourrait devenir dangereuse pour la paix de l'Etat, le gouvernement français voudra modifier le régime du culte.

Si, comme nous le croyons, une nouvelle loi séparatiste intervient alors, elle sera concordataire : séparatiste, parce qu'elle restreindra l'action de chacun des deux pouvoirs (civil et religieux) à son objet propre ; concordataire, parce qu'elle devra s'assurer le concours exprès ou tacite du Pape.

C'est le diplomate et non le législateur qui devra préparer le nouveau statut.

L'examen de la situation actuelle nous permettra de constater que le principal mérite de la loi de Séparation, ardemment désirée par les uns, et redoutée par les autres avec terreur, est peut-être de n'avoir produit au-

(1) Voir article d'Anatole Leroy-Beaulieu : « Rome, les Catholiques et la Séparation », *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1906, page 513.

cun des effets qu'on attendait d'elle : ni elle n'a suscité le schisme, ni elle n'a troublé la paix religieuse, mais elle a donné la juste mesure du pouvoir du Parlement Français, ou plutôt de son impuissance, en matière cultuelle.

PROLÉGOMÈNES

LES CAUSES DE LA SÉPARATION ET LES MOTIFS DU REFUS PONTIFICAL

Le jour où le gouvernement de la République voulut appliquer strictement le Concordat, il entra en lutte ouverte contre l'Église.

La fameuse querelle du *nobis nominavit* reprise par M. Combes, en 1893, puis en 1903, démontra l'insuffisance du vieux traité pour maintenir la paix.

L'article 4 du Concordat (1) est ainsi conçu :

« Le Premier Consul nommera, dans les trois mois
« qui suivront la publication de la bulle de Sa Sainteté,
« aux archevêchés et évêchés de la circonscription nou-
« velle. Sa Sainteté conférera l'institution canonique
« suivant les formes établies par rapport à la France avec
« le changement de gouvernement. »

Et l'article 5 : « Les nominations aux évêchés qui va-

(1) Le Concordat fut signé le 26 messidor an IX (15 juillet 1801), et il fut promulgué par la loi du 18 germinal an X (18 avril 1802). Cette loi était suivie des articles organiques, rédigés par le gouvernement français seul, sans le concours du Pape.

« queront dans la suite seront également faites par le
« Premier Consul, et l'institution canonique sera donnée
« par le Saint-Siège, en conformité de l'article précé-
« dent. »

Le gouvernement prétendit que le Pape était tenu de conférer l'institution canonique, aux évêques nommés par décret ; la Papauté soutenait, au contraire, que le rôle du gouvernement se bornait à une simple présentation. Cette thèse avait été admise, en fait, durant de longues années, grâce au système de l' « entente préalable », qualifié par le Saint-Siège « d'entretien verbal avec le ministre dans des conversations privées ».

Nous n'avons pas à prendre parti dans ce débat (1), mais il nous est permis de constater que la divergence de doctrines était rendue possible par le texte même du Concordat, incapable de se suffire à lui-même, et qui réclamait pour son application l'entente continue entre l'Eglise et l'Etat.

Le Concordat était, avant tout, dans l'esprit de Napoléon, un moyen de gouvernement. En retirant l'Eglise de l'anarchie où la Révolution l'avait plongée, Napoléon voulait se réserver une emprise sur elle, commander aux consciences par son intermédiaire, et utiliser au profit de ses rêves de pouvoir la puissance morale dont elle disposait.

(1) Voir sur la question : « Livre Blanc du Saint-Siège, édition des *Questions actuelles*, 3, rue Bayard, pp. 44 et suiv., Béquet : Répert. au mot Cultes, nos 687 et suiv.

La religion catholique devenait, sinon religion officielle de l'Etat français, du moins « la religion de la grande majorité des Français » ; le Pape reconnaissait que les consuls faisaient profession particulière du culte catholique ; les ministres du culte étaient des fonctionnaires du gouvernement ; et, tout en restant liée à l'Eglise catholique universelle, dont le chef est le Pontife romain, l'Eglise de France était gallicane parce que sous la coupe de l'autorité civile (1).

Le Pape Pie VII accepta néanmoins le Concordat qui groupait autour de l'orthodoxie romaine toutes les consciences égarées dans la multitude des schismes (2). C'était une compensation suffisante à la perte des biens d'église. Au reste, sous le joug de Napoléon, il ne pouvait guère être question d'un refus. Mais la Papauté protesta toujours contre les Articles Organiques, élaborés par le gouvernement français seul dans la loi du 18 germinal an X. Dès le mois d'août 1803, le cardinal Caprara écrivait à Monsieur de Talleyrand, ministre des Relations Extérieures : « ... Il est de fait que ces articles n'ont pas « été concertés avec le Saint-Siège, qu'ils sont une extension plus grande que le Concordat, et qu'ils établissent

(1) Voir Duguit : Le régime du culte catholique antérieur à la loi de Séparation et les causes juridiques de la Séparation. (Conférence à l'Ecole des Hautes-Etudes sociales, prononcée le 13 mars 1907 : brochure Larose et Tenin, 1907.)

(2) Voir Aulard : *Histoire politique de la Révolution française*, pages 726 et suiv.

« en France un code ecclésiastique, sans le secours du « Saint-Siège ».

Le Concordat fut une application de la vieille idée fondamentale par laquelle l'Etat et l'Eglise espéraient accroître leur autorité, en s'appuyant l'un sur l'autre. Non pas seulement un traité de paix, mais encore un traité d'alliance : telle fut l'œuvre de la volonté souveraine de Napoléon ; seule, la continuité de vues entre les deux pouvoirs contractants pouvait en garantir l'application efficace.

Or, tandis que les principes de la Révolution française, constitutifs du monde moderne, pénétraient lentement les institutions napoléoniennes, et en faussaient le mécanisme, l'Eglise de France, reconstituée, mais dans l'impossibilité de former un pouvoir propre à l'intérieur de l'Etat, se tournait vers Rome.

Un siècle suffit pour développer la laïcité de l'Etat et l'ultramontanisme de l'Eglise, et transformer les anciens alliés en ennemis irréductibles.

Certains auteurs ont soutenu que la déclaration des Droits de l'Homme n'était que la transposition laïque de l'Evangile, et que les idées républicaines étaient l'expression moderne de la doctrine catholique. Il pourrait être intéressant de réfuter philosophiquement cet étrange et brillant paradoxe, en opposant à l'esprit de renoncement et à l'ascétisme chrétiens, et au dogme de la communion des Saints, l'individualisme révolutionnaire, et la conception de la société moderne, orientée de plus en plus

vers la jouissance des biens de ce monde. Sans nous écarter ainsi du cadre de notre étude, il nous suffit de constater la divergence des conceptions.

Au reste, l'avènement de la grande industrie, en posant de nouveaux et difficiles problèmes, dont la solution était impérieusement réclamée par le suffrage universel, organe de la volonté populaire, a éloigné de plus en plus les esprits des choses de l'âme. La question économique, préoccupation presque exclusive du monde moderne, s'est substituée à la question religieuse. Les masses ont satisfait leur besoin d'idéalisme par de nouveaux dogmes : solidarisme, socialisme, laïcisme... doctrines empreintes d'esprit religieux, cependant que le monde intellectuel professe de plus en plus ouvertement l'agnosticisme.

Un fait s'impose : le développement de l'esprit laïque et antireligieux pendant le courant du dix neuvième siècle (1), et la suspicion qui s'est toujours attachée aux tentatives nombreuses opérées par l'Eglise, en France, pour se mêler au mouvement de la vie sociale et politique. La doctrine du ralliement et le socialisme chrétien ont été l'objet de la même méfiance.

C'est peut-être, que sous l'Ancien Régime, le clergé formait un ordre de l'Etat : détruit par la Révolution, il ne put se reconstituer comme par le passé, mais il devint un

(1) « La grande conquête des temps modernes, c'est que l'Etat est « laïque et que la pensée est libre. Cette grande conquête, nous entendons la conserver et la garantir. » (Guizot. *Histoire parlementaire*, tome V, p. 215).

des rouages de la nouvelle organisation étatique, et en face du despotisme démocratique, jaloux de son droit exclusif de domination, et méfiant à l'égard du passé, il se dressa comme la seule force d'Ancien Régime, ayant survécu dans le monde moderne, et constituant un pouvoir propre.

Napoléon ne désirait pas la reconstitution de ce pouvoir : prise en défaut par les événements, la clairvoyance de son génie politique n'aperçut pas que le Concordat devait tuer le gallicanisme, pour reconstituer l'unité de l'Eglise autour de Rome.

Bien qu'il bénéficiât du régime nouveau, le clergé se défia du pouvoir civil : n'avait-il pas conservé le souvenir des persécutions révolutionnaires ? Il avait dû subir également les articles organiques, qui, selon l'expression de M. Briand, demeurent la « tare originelle du Concordat, convention interlope, née dans la contrainte et dans la ruse » (1). Il ne voulut pas se contenter d'être l'instrument de l'Etat, et, pour s'opposer plus librement à lui, dans la plénitude de son indépendance, il abandonna ses vieilles prétentions gallicanes, se tourna vers Rome, et l'ultramontanisme trouva en lui un adepte soumis et obéissant.

La perte, par le Pape, de son domaine temporel contribua singulièrement à étendre son domaine spirituel, et

(1) Chambre des députés, 21 mars 1903 : *J. off.*, 22 mars 1903, p. 990.

à transformer l'Eglise en une monarchie absolue internationale.

Pour affirmer davantage la puissance de la Papauté, le concile du Vatican, malgré quelques résistances isolées, notamment celle de Mgr Dupanloup, proclama solennellement, le 18 juillet 1870, le dogme nouveau de l'Infaillibilité pontificale : limité, il est vrai, aux questions de foi, il consacra, en fait, la prépondérance politique du Souverain Pontife.

La souveraineté absolue et insaisissable du Pape se dressa en face du pouvoir non moins absolu de l'Etat laïque : pouvait-il être question d'un traité d'alliance entre eux ?

L'application du Concordat était devenue impossible : il était tombé en désuétude, et un régime de séparation de fait lui avait succédé : depuis longtemps, on ne commentait plus, dans les grands séminaires, la déclaration de 1682, comme l'exigeait l'article 24 des Organiques. Seules les dispositions du Concordat établissant un départ entre les domaines spirituel et temporel conservaient leur utilité : elles étaient peu nombreuses.

Le parti radical, au pouvoir, reprochait à l'Eglise d'être inféodée aux partis de réaction, et il se résignait difficilement, malgré les engagements antérieurs, à supporter la charge du budget des cultes. Depuis longtemps, la Séparation était inscrite à son programme (1).

(1) Proposition Boysset, 17 novembre 1881. Proposition Corentin-Guyho, 19 novembre 1881. Propos. Bernard-Lavergne, 31 mars 1882.

Elle devait, au surplus, en solutionnant le conflit, rendre à l'Eglise sa liberté d'action, et paraissait devoir être la réalisation de la parole du Christ : « Rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu. »

Déjà, en 1840, Lacordaire s'était écrié : « Entre Dieu et « le Trésor, il faut choisir une foi ! Misérable religion « que celle qui périt avec un trésor ! Une Eglise soldée « par l'Etat est une nouveauté qui ne sera jamais bénie, « un exemple effroyable laissé à nos descendants, et qui « n'a encore porté qu'une faible partie de ses fruits (1). »

Et Mgr Mermillod pouvait dire, il y a vingt-cinq ans, à M. Anatole Leroy-Beaulieu : « L'ère des Concordats est passée (2). »

Et pourtant, les chefs du catholicisme, en France, évêques et laïques, ne désiraient pas la Séparation : bien plus, ils semblaient la craindre. Ils s'inquiétaient de l'avenir matériel, et les promesses de liberté qu'on faisait briller à leurs yeux, loin de les convaincre, paraissaient les effrayer : *Timeo Danaos et dona ferentes*. Qu'attendre de la générosité d'un parti dont ils avaient déjà subi les rudes attaques !... Comment, après l'expé-

En outre, Paul Bert avait déposé, le 7 février 1882, une proposition demandant la stricte application du Concordat.

(1) Cité par Zévaès, Ch. des députés, 27 mars 1903 : *J. off.*, 28 mars 1903, page 4099. Cf. Fénelon : « Plutôt que de subir le joug « des puissances du siècle, et de perdre la liberté évangélique, l'Eglise « rendrait tous les biens temporels qu'elle a reçus des princes. » (Discours pour le sacre de l'électeur de Cologne.)

(2) Leroy-Beaulieu : Rome, les catholiques et la Séparation. *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1906, page 513.

rience de la loi sur les associations, croire même à la loyauté des adversaires !...

La Séparation se présentait, en effet, comme une mesure de représailles, un acte de sectarisme. Il semble que la République soit longtemps apparue aux masses, guidées par les politiciens de village, sous l'unique aspect de lutte contre l'Église. L'anticléricalisme, réaction historiquement nécessaire, a, par son exclusivisme exacerbé, faussé le cours normal de la politique. Son influence néfaste a été maintes fois dénoncée (1) : en tous cas, son impatience malade, en multipliant les occasions de conflit, a précipité inutilement le vote de la loi du 9 décembre 1905, qui, bien qu'empreinte du libéralisme de son auteur, demeure suspecte à l'Église, et n'offre pas même à l'État les garanties qu'il eût pu exiger du Saint-Siège, en traitant avec lui (2).

Logiquement, le premier acte de la Séparation eût dû être un entretien avec Rome. Le meilleur moyen de se séparer, « c'est de se poser, en s'opposant, de se recon-

(1) Voir Faguet : *L'Anticléricalisme*. Giraud : *Anticléricalisme et Catholicisme* (Bloud et Cie. éditeurs, opuscule 1906).

(2) Cf. Berthélemy : Les inventaires des biens de Fabrique. *Revue des Associations cultuelles* 1906, page 95 : « La loi de Séparation des
« Églises et de l'Etat a été incontestablement votée par la majorité
« républicaine, dans un esprit d'hostilité contre les catholiques. On
« peut d'autant plus le regretter qu'elle est, dans son texte, et par
« l'esprit des dispositions adoptées, aussi libérale, aussi respectueuse
« des intérêts de l'Eglise qu'eût pu l'être une loi préparée après un
« commun accord entre le Souverain Pontife et le gouvernement de
« la République. »

« naître en pouvoirs distincts, et pour cela, de contracter » (1). Pour produire un effet utile, la Séparation eût dû être concordataire.

Le gouvernement voulut n'y voir qu'un acte de souveraineté interne : on se rappelle les faits.

En 1903, plusieurs propositions émanées de l'initiative parlementaire (2), avaient déjà été présentées aux Chambres. Elles furent toutes renvoyées à une Commission de 33 membres, dite « Commission relative à la Séparation des Eglises et de l'État, et à la dénonciation du Concordat. » Nommée le 18 juin 1903, elle se déclara favorable au principe de la Séparation, à une voix de majorité, et elle choisit M. Briand comme rapporteur. La Commission avait rédigé un projet complet, et elle commençait à le discuter en deuxième lecture, lorsque différents événements qu'il importe de rappeler, décidèrent le gouvernement, que présidait M. Combes, à déposer un nouveau projet, dont l'économie était sensiblement différente de celle du texte adopté par la Commission.

Après le vote de la loi sur les Associations, les Cardinaux français prirent l'initiative d'adresser une lettre ouverte au Président de la République : déférée au Conseil d'État, cette lettre fut déclarée d'abus ; des suspensions

(1) Voir discours à la Chambre des députés : de Charles Benoist, du 26 mars 1903. *J. off.* 27 mars 1903, page 1803 ; de Raiberti, 30 mars 1903. *J. off.* 31 mars 1903, page 1255.

(2) Dejeante, 27 juin 1902. Roche, 20 octobre 1902. de Pressensé, 7 avril 1903. Hubbard, 26 mai 1903, etc., etc...

de traitement furent décrétées, et, conséquence plus grave, l'Église fut considérée comme étant en rébellion contre le gouvernement au pouvoir.

M. Combes résolut d'agir par voie de représailles et, comme en 1895, il voulut nommer les évêques seul, et sans le concours du Souverain Pontife. Le 21 mars 1903, il déclarait à la tribune du Sénat qu'il considérait l'entente préalable comme un marchandage humiliant, une duperie, un abandon coupable des droits de l'État, et il proclama le principe nouveau du « tous ou personne » (1). L'application de la nouvelle théorie gouvernementale en avait d'ailleurs précédé l'énoncé. Une communication officielle du 23 décembre 1902, proposa des candidats pour le diocèse de Saint-Jean-de-Maurienne et de Bayonne en se servant de la formule suivante : « Le gouvernement de la République a résolu les nominations de », modifiant la formule anciennement suivie, et qui caractérisait le système de l'entente préalable : « le Ministre prévient le Nonce de « lui faire savoir si tel ecclésiastique peut espérer de recevoir l'institution canonique. »

Le 27 septembre 1903, une nouvelle note officielle fut adressée à la Papauté, relativement à la nomination d'un évêque au diocèse d'Ajaccio. Le gouvernement s'y servait d'une formule plus impérative encore : « M. Combes prie « Son Excellence le Nonce, de vouloir bien porter cette

(1) Le gouvernement exigeait que le Souverain Pontife conférât l'institution canonique à tous les évêques présentés par lui : il se refusait à faire des présentations individuelles.

« nomination à la connaissance de Sa Sainteté, en réclamant pour M. X..., l'institution canonique. »

Le 5 janvier 1904, une autre note du gouvernement réclamait l'institution canonique pour l'abbé Y... au siège de Vannes, et pour l'abbé Z..., au siège de Nevers.

Des pourparlers furent engagés à la suite de ces communications, mais, malgré l'intervention du Ministre des Affaires Étrangères, ils ne produisirent aucun résultat. Le Souverain Pontife refusa de consacrer la nouvelle théorie, et les évêchés demeurèrent vacants.

La tension qui se manifestait d'une manière très nette entre le gouvernement français et le Vatican fut encore augmentée par deux incidents qui aboutirent au rappel de l'ambassadeur, et même à la rupture complète des relations diplomatiques avec la Papauté.

Le premier fut la visite rendue au roi d'Italie Victor-Emmanuel par M. Loubet, président de la République française, le 24 avril 1904. La Papauté a toujours protesté contre l'occupation de Rome par le gouvernement italien : elle se considéra comme injuriée par la visite à Rome du chef d'une nation catholique. Le 28 avril 1904, elle adressa une note de protestation au gouvernement français. Elle fit plus. Une seconde note fut envoyée aux représentants officiels de la Papauté, auprès des différents Etats, avec autorisation d'en laisser copie, ou d'en donner lecture aux gouvernements respectifs. Le 4 mai, l'*Osservatore Romano*, organe officieux du Vatican, publiait un court communiqué annonçant simplement l'envoi des

notes, destinées, par leur nature, à rester secrètes. Une indiscretion en décida autrement : le 17 mai, le journal *l'Humanité* publiait, dans son texte intégral, la note adressée aux nonces et légats du Pape. Une phrase contenue dans cette note choqua tout particulièrement : « Si, « malgré cela, le nonce n'a pas encore quitté Paris, c'est « uniquement à cause de motifs très graves d'ordre et de « nature tout à fait spéciaux. » Une demande d'explications échoua sous un prétexte protocolaire. Le gouvernement saisit l'occasion d'activer singulièrement sa politique. Il rappela à Paris M. Nisard, ambassadeur auprès du Vatican, qui fut remplacé par un simple chargé d'affaires, M. de Varennes. Celui-ci, d'ailleurs, ne devait pas rester longtemps à son poste.

L'incident des évêchés de Laval et de Dijon fut l'occasion de son rappel définitif. A la suite de graves accusations d'ordre religieux portées contre Mgrs Geay et Le Nordez, le Souverain Pontife les pria, « pour éviter de plus grands maux », de donner leur démission. Sur leur refus de se démettre définitivement de leur titre d'évêque, sans avoir été entendus en leurs explications, comme la constitution de l'Eglise leur en donnait le droit, le Pape les invita à se rendre à Rome pour se justifier des imputations qui pesaient sur eux. Tous deux se rendirent à cet appel, malgré la défense du gouvernement français qui vit dans l'ordre du Souverain Pontife une violation flagrante du Concordat (1). Le 30 juillet 1904, le chargé

(1) Article 20 des Organiques : « Les évêques seront tenus de résider

d'affaires de France auprès du Vatican déclarait que le gouvernement de la République avait décidé de rompre les relations diplomatiques avec le Saint-Siège, et par une note du même jour, M. Delcassé communiqua à Mgr Lorenzelli cette décision, ajoutant qu'il considérait comme terminée la mission du nonce apostolique (1).

D'aucuns accuseront le Vatican ou reprocheront au Gouvernement français son intransigeance voulue : il nous suffit de constater que dans ces différentes circonstances, le Concordat, loin d'apaiser le conflit, fournit des armes aux deux adversaires. Son application était devenue impossible.

Le projet de M. Combes était sur le point de rallier les membres de la commission — après de nombreuses discussions — quand le chef du Gouvernement quitta le pouvoir.

Désireux d'aboutir à une situation nette et de continuer l'œuvre de représailles entreprise par le ministère précédent, M. Rouvier et M. Bienvenu-Martin déposèrent sur le bureau de la Chambre, le 9 février 1903, un nouveau projet qui reproduisait, dans ses dispositions essentielles, celui de la Commission.

Après une interpellation Morlot, l'urgence fut votée le 10 février 1903 ; le 4 mars, M. Briand, rapporteur, déposait, au nom de la Commission, un projet définitif sur

« dans leurs diocèses. Ils ne pourront en sortir qu'avec la permission du Premier Consul ».

(1) Voir *Livre Blanc*, pages 53 et suivantes.

un texte commun avec le Gouvernement. La discussion commença le 21 mars. Elle continua, malgré la lettre ouverte adressée par les cardinaux au Président de la République pour demander le maintien du Concordat, c'est-à-dire d'« un régime d'entente entre la société civile et « la société religieuse ». Le 3 juillet, la Chambre vota l'ensemble de la loi.

Le Sénat, respectueux des prérogatives de la Chambre, ne se permit point d'apporter des objections. Il nomma une commission, dont M. Vallé fut le président, et M. Maxime Lecomte, le rapporteur. La discussion y fut poursuivie avec une rapidité peu parlementaire : commencée le 9 novembre 1905, elle se termina le 6 décembre suivant ; trois jours après, le 9, la loi était adoptée définitivement ; et le 11, elle paraissait à l'*Officiel*.

Bien qu'intervenue au cours d'une politique de représailles, et en dépit des excitations des sectaires de droite et de gauche, elle fut essentiellement libérale dans son texte, grâce à l'intervention efficace de plusieurs membres de la Chambre, et à l'influence prépondérante de son rapporteur.

Son article 1 est ainsi conçu : « La République assure « la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice « des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après, « dans l'intérêt de l'ordre public. »

Principe fondamental de la loi, cet article prend une valeur doctrinale, et c'est ce qui ressort nettement du rap-

port Briand : « Le juge saura, grâce à l'article placé en « vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres « ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt « de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué, « dans le silence des textes, ou le doute sur leur exacte « application, c'est la solution libérale qui sera la plus « conforme à la volonté du législateur. »

Sans doute, le budget des cultes fut supprimé, mais le patrimoine de l'Eglise, considérée comme organe de l'Etat, fut liquidé conformément aux règles de notre droit public : des pensions et allocations furent accordées aux anciens ministres du culte.

Si l'on considère l'Eglise comme privée indûment du bénéfice d'une créance perpétuelle sur l'Etat, il n'en faut pas moins reconnaître que la perte pécuniaire résultant pour elle de cette spoliation, a été largement compensée par l'octroi d'une entière liberté d'organisation : Désormais, droit absolu d'association sans intrusion des préfets et des maires ; les statuts peuvent conférer à l'évêque le droit absolu d'admettre ou d'exclure qui bon lui semble parmi les membres ou les administrateurs de l'association cultuelle ; le Pape nomme seul les évêques, les circonscriptions ecclésiastiques peuvent être modifiées, de nouvelles églises peuvent être édifiées sans aucune autorisation administrative. A aucune époque de son histoire, l'Eglise n'a bénéficié de semblables libertés.

Les séparatistes, conscients de leur générosité, trou-

vaient cette situation si avantageuse, qu'ils considéraient un refus du Pape comme impossible. « On nous permettra
« maintenant, dit M. Deville (1), d'accueillir avec la plus
« complète incrédulité les menaces formulées par cer-
« tains, du refus par le Pape de laisser constituer des
« associations cultuelles, seules aptes à recueillir un pa-
« reil présent. »

Au reste, les plus éminentes personnalités du catholicisme français, conseillaient l'application de la loi, et, dans une lettre adressée aux évêques de France, qui tenaient alors leur assemblée plénière au château de la Muette, ils préconisaient l'essai loyal d'organisation du culte, sur les bases de la nouvelle loi (2). Ailleurs, les signataires de cette lettre insistaient sur la même idée. M. Brunetière, dans la *Revue des Deux Mondes*, du 1^{er} décembre 1903, et M. d'Haussonville, dans une brochure (3), proposaient d'accepter les principes de la loi, sauf à lutter pour sa modification,

M. l'abbé Gayraud (4) faisait remarquer que le régime

(1) Chambre des députés, séance du 23 mars 1903, *J. off.* 24 mars 1903, page 1038.

(2) Lettre envoyée par le prince d'Arenberg, André Aucoc, Ferdinand Brunetière, comte de Caraman, Léon de Castelnau, Denis Cochin, Léon Devin, Albert Gigot, Georges Goyau, d'Haussonville, comte Hilaire de Lacombe, de Lapparent, Anatole Leroy-Beaulieu, Henri Lorin, G. Picot, Edmond Rousse, Sabatier, Raymond Saleilles, marquis de Ségur, E. Senart, P. Thureau-Dangin, A. Vandal, marquis de Vogüé (*Revue des Associations cultuelles*. 1906, p. 208).

(3) *Après la Séparation*, Librairie académique Perrin, 1906.

(4) Anciennes et nouvelles fabriques. *Revue du clergé français*, 15 mai 1906, tome XLVI, p. 561.

des associations cultuelles, sans contenir aucun empiètement nouveau, accordait aux catholiques d'innombrables avantages.

M. Lagrésille (1), posait le dilemme suivant : « Ou « bien, il y aura des associations cultuelles catholiques, « ou il n'y aura pas de culte catholique en France. » Il voulait démontrer : 1° Comment le régime des associations cultuelles était le seul régime légal qui puisse fonctionner pour le culte catholique ; 2° Comment et pourquoi ce régime était acceptable pour l'Eglise catholique ; 3° Quels auraient été les effets désastreux pour l'Eglise et pour la France du refus, par les catholiques, de constituer des associations cultuelles. Son argumentation, solide et serrée, s'attachait trop au texte de la loi, pour démontrer déductivement les conséquences extrêmes de sa non-application. Raisonement de juriste qui n'aperçoit pas dans la gravité même de ses remarques la cause de réactions qui devront nécessairement tempérer le régime nouveau.

Toutes les espérances des partisans de la loi furent déçues par l'événement.

Le 11 février 1906, l'encyclique *Vehementer Nos* (2) prononçait contre la loi une condamnation de principe, et quelques mois après, le 10 août 1906, l'encyclique

(1) Y aura-t il des associations cultuelles ? *Revue des Associations cultuelles*, 1906, p. 82.

(2) *Revue des Associations cultuelles*, 1906, p. 150.

« *Gravissimo officii* » (1) interdisait la formation d'associations cultuelles, et enlevait ainsi aux catholiques la possibilité de profiter des avantages matériels de la loi.

Bien que fussent connus le crédit et l'influence auprès du Vatican, de certaines personnalités intransigeantes du monde catholique (2), une condamnation aussi absolue étonna. Chacun voulut en découvrir les motifs, et les chercha dans les directions les plus diverses : intrigues politiques de la cour romaine ; tendances antirépublicaines du Pape Pie X ; désir de tuer le gallicanisme en France ; nécessité, pour le Pape, d'affermir son autorité souveraine, en présence des tendances séparatistes de certains Etats et de l'Espagne, en particulier, etc., etc. (3).

Les violentes manifestations des inventaires eurent certainement une influence sur la décision du Souverain Pontife, qui crut y découvrir les prodromes d'un mouvement insurrectionnel général, capable de faire échec à l'application de la loi ; mais il semble qu'au motif de Foi, présenté dans les encycliques comme la raison dirimante du refus, il suffise d'ajouter un motif politique, conséquence de l'attitude du gouvernement français, pour découvrir les véritables mobiles de la décision pontificale.

(1) *Revue des Associations cultuelles*, 1906, p. 339.

(2) Voir article de Flourens, dans *L'Eclair* du 26 mai 1906.

(3) Voir Julien de Narfon : Le Bilan de la Séparation, *Grande Revue*, 10 avril 1914.

Le principe même d'une séparation entre l'Eglise et l'Etat est présenté par le Pape comme contraire au dogme catholique : « Qu'il faille séparer l'Etat de l'Eglise, est-il « dit dans l'encyclique *Vehementer Nos*, c'est une thèse « absolument fausse, une très pernicieuse erreur. Basée, « en effet, sur ce principe, que l'Etat ne doit reconnaître « aucun culte religieux, elle est d'abord très gravement « injurieuse pour Dieu, car le créateur de l'homme est « aussi le fondateur des sociétés humaines, et il les con- « serve dans l'existence, comme il nous y soutient. Nous « lui devons, non seulement un culte privé, mais un « culte social pour l'honorer. En outre, cette thèse est la « négation claire de l'ordre surnaturel. »

Exclusiviste par définition, l'Eglise catholique ne peut tolérer la proclamation officielle du principe de l'égalité politique des religions, ni sanctionner le dogme moderne de l'Etat laïque. Elle ne permet pas à un pouvoir étranger de la définir, de la délimiter et de la classer dans une catégorie juridique, trop étroite, à son gré, pour la contenir toute.

L'Etat démocratique moderne, issu de la Révolution française, est un état despotique, si l'on considère que, seul détenteur du pouvoir de domination, il ne consent point à partager son activité avec des groupements internes, puissants et autonomes. Seul, l'individu s'oppose à lui : les droits et les libertés publics se présentent toujours comme des droits et des libertés de l'individu ; le droit du groupe ne naît pas directement, avec un caractère

propre, mais il apparaît comme une intégration de droits individuels : c'est un droit au second degré.

C'est ainsi que la loi de 1905, en statuant que la République assure la liberté de conscience, formule, au profit de l'individu, l'existence d'un droit personnel abstrait. Pour elle, « la religion n'est point conçue comme
« un rapport pouvant entrer dans l'ordre politique ; c'est
« affaire de la conscience individuelle. C'est un rapport
« entre chaque âme et Dieu, si elle en reconnaît un.
« Ainsi, la liberté de conscience et de culte est-elle un
« droit individuel (1). »

La liberté des cultes, plus étendue que la liberté de conscience, permet aux citoyens de manifester extérieurement leur croyance, et de correspondre avec Dieu, par la pratique de leur culte. Mais la paix religieuse, conditionnée par l'histoire, exige davantage : elle veut que le patrimoine considérable des édifices du culte soit maintenu à la disposition des fidèles, afin qu'ils puissent y célébrer les cérémonies publiques. Cette jouissance ne peut pas être abandonnée à des individus isolés, dont l'existence éphémère est incapable d'en assurer la pérennité ; pour contenir le flux et le reflux incessant des sujets du droit, la création d'un organisme juridique s'impose.

La loi de 1905 l'a compris ; mais, rationaliste, elle a cru pouvoir imprimer à cet organisme le caractère qui lui

(1) Voir Esmein : La loi de Séparation et l'encyclique *Gravissimo* : *Revue politique et parlementaire*, 1906, p. 34.

plairait. Au lieu de reconnaître officiellement le « fait catholique », elle s'est contentée d'y faire allusion dans l'article 4, en décidant que les associations culturelles devraient, pour obtenir la dévolution des biens, se conformer « aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice. »

A cette formule juridique abstraite, le Parlement ne voulut pas substituer le simple mot « évêque », sans le concours duquel le cadre d'une association culturelle est trop étroit pour grouper, pour agréger les droits individuels des catholiques. « Pour une grande collectivité « anonyme, comme le catholicisme, ce n'est jamais « qu'une fausse association. C'est une association qui « n'a pas le droit d'être indépendante par elle même, « parce qu'elle est dominée par quelque chose de supérieur à elle : et ce quelque chose, ce sont les droits, « c'est la conscience religieuse de toute cette masse débordante et inconnue qu'elle représente (1) ».

Cette masse débordante et inconnue, cette société mystique, l'Eglise, en un mot, comprend non seulement les fidèles qui pratiquent le culte, mais tous ceux qui sont baptisés, et son domaine est plus vaste encore ; « L'Eglise « est la société des âmes dans l'amour divin et dans la « lumière... Donc quiconque aime Dieu en fait nécessairement partie ; quiconque conserve, dans l'hérésie

(1) Saleilles : Le régime juridique de la Séparation. Conférence prononcée à la Société des Hautes Etudes Sociales. 1 brochure, Pedone, 1907.

« ou dans le schisme un amour véritable de Dieu est
 « membre vivant de l'Eglise, et même il importe peu qu'il
 « n'ait pas reçu le baptême, il lui appartient de droit (1). »
 C'est la conception catholique de l'*âme de l'Eglise*, qui
 contient en puissance toute l'humanité militante, et s'en
 va rejoindre par delà les limites étroites de la vie terrestre
 l'Eglise souffrante et l'Eglise triomphante. Société mys-
 tique, dont la source réside en Dieu, l'Eglise catholique
 ne saurait être représentée par un groupe plus ou moins
 étendu de fidèles. Seul, le Pape, vicaire du Christ, dont
 il tient directement ses pouvoirs, concentre en sa per-
 sonne les droits illimités de l'Eglise, qui semble s'in-
 carner en lui. Il les délègue aux évêques et au clergé.
 Ainsi, l'Eglise catholique est et ne peut être représentée
 sur terre que par ses chefs hiérarchiques : tel est le
 dogme.

Et dès lors, pour leur conférer le caractère catholique,
 il eût fallu placer les associations cultuelles sous le con-
 trôle obligatoire et effectif de l'évêque.

La formule de l'article 4, dira-t-on, répond à cette exi-
 gence !... Peut-être, mais son abstraction la rend sus-
 pecte : « Les lois, a dit Montesquieu, ne doivent point
 « être subtiles ; elles sont faites pour des gens de mé-
 « diocre entendement ; elles ne sont point un art de lo-
 « gique, mais la raison simple d'un père de famille (2). »

(1) Mgr. Bougaud : *Le Christianisme et les temps présents*, Pous-
 sielgue, éditeur. 1890, 4^e édit, t. IV, pp. 16 et suiv.

(2) *Esprit des Lois*, livre 29, chapitre xvi.

Si vraiment, pour être légale, la cultuelle doit être catholique, pourquoi la peur du mot « évêque » ? Sinon que signifie la formule ? Quel piège cache-t-elle ? A n'en point douter, la rigueur de ce dilemme dut s'imposer au Saint-Siège.

Cette raison dogmatique est le motif, en quelque sorte officiel, du refus pontifical, celui sur lequel les encycliques ont le plus insisté (1). Elle peut paraître insuffisante aux juristes qui aperçoivent le contenu positif de la formule abstraite. De fait, les tribunaux n'ont pas hésité, et n'ont considéré comme se conformant « aux règles d'organisation générale du culte » que les catholiques romains.

Le Pape, en présence des avantages accordés par la loi nouvelle, aurait peut-être consenti à subir les inconvé-

(1) « ... L'Eglise est une société inégale, c'est-à-dire une société « comprenant deux catégories de personnes : les pasteurs et le troupeau... Ces deux catégories sont tellement distinctes que dans le « corps pastoral résident le droit et l'autorité nécessaires pour promouvoir et diriger tous les membres vers la fin de la société... Quant à la multitude, elle n'a d'autre devoir que celui de se laisser « conduire... Contrairement à ces principes, la loi de Séparation « attribue l'administration et la tutelle du culte public, non pas au « corps hiérarchique divinement institué par le Sauveur, mais à une « association de personnes laïques. . Sans compter que la loi n'est « point conçue en termes nets et précis ; qu'elle s'exprime d'une « façon vague et se prêtant très largement à l'arbitraire, et qu'on « peut, dès lors, redouter de voir surgir de son interprétation les « plus grands maux. » (encyclique *Vehementer*, R. I. C. 1906. 339.) (Nous faisons remarquer ici que jusqu'à la condamnation définitive des associations cultuelles, la R. I. C., *Revue des Institutions cultuelles*, s'appelait *Revue des Associations cultuelles*).

nients qu'elle entraînait, et à accepter une formule transactionnelle qui satisfasse « ce sentiment de justice exacte, également éloigné du brigandage et du désintéressement (1)... » Mais, il eût fallu traiter avec lui, ou, tout au moins, le consulter.

Le désir du gouvernement d'imposer sa volonté, fut la véritable cause du refus pontifical, et nous ne saurions mieux faire que de rappeler ici le judicieux commentaire de l'encyclique *Gravissimo*, publié dans le journal *Le Temps* (2), par Mgr Touchet, évêque d'Orléans :

« Voici ce que l'Eglise pense d'elle-même : elle se sait
 « une société, fondée, organisée, commissionnée par
 « Jésus-Christ, qui est Homme-Dieu. De lui, elle tient
 « son commencement, sa hiérarchie, ses lois, sa mis-
 « sion. Aucun de ses pouvoirs propres, essentiels, ne lui
 « vient des autorités terrestres. Le Pape, successeur
 « de Pierre, est son chef suprême, de par l'Homme-Dieu,
 « et il tient de l'Homme-Dieu ses droits et ses devoirs.
 « L'Eglise, avec son chef suprême, ses chefs subordonnés,
 « son peuple dont l'évangélisation est la fin immédiate de
 « la hiérarchie, est de par l'Homme-Dieu, une société
 « complète. Elle s'estime telle, et ne peut s'estimer
 « autre.

« Or, l'attribut premier de toute société complète, c'est
 « qu'on ne peut disposer d'elle sans elle.

« Toute société complète qui a un chef souverain dans

(1) Montesquieu : *Esprit des Loïs*, livre 22. chapitre II.

(2) *Le Temps*, 4 septembre 1906.

« son ordre, qu'elle soit faible, qu'elle soit puissante,
 « entend être traitée comme autonome. Qu'elle soit la
 « République de Saint-Marin, qui tient dans le creux
 « d'une main d'enfant, qu'elle soit la République améri-
 « caine qui couvre un monde et les océans, qu'elle soit
 « la petite Norvège, qu'elle soit la vaste Allemagne, vous
 « ne disposerez pas d'elle sans elle.

« L'Eglise n'a jamais pris, ne peut prendre, ne pourra
 « jamais prendre une autre attitude. Ou elle se niera elle-
 « même, niera son souverain, niera sa constitution, ou
 « elle déclarera qu'on ne peut disposer d'elle sans elle. »

La Papauté obligeait les catholiques à consentir de gros sacrifices, mais elle était assurée de leur fidélité (1), et sa décision ne pouvait pas lui attirer de représailles directes du gouvernement français, qui n'a aucune prise sur un pouvoir uniquement spirituel, dont on a dit que « sa force était d'être au-dessus des atteintes de la force. »

L'abandon des biens matériels permit à l'Eglise de maintenir intacte sa puissance morale, et de placer l'Etat dans l'alternative ou de la persécuter (ce qu'elle souhaite toujours, car elle y puise une force d'expansion nouvelle) ou de renoncer à la lutte, de maintenir la situation de fait, en somme d'abdiquer.

(1) Les évêques tinrent une réunion plénière au château du comte de Franqueville, à la Muette, du 15 au 19 janvier 1907. Ils adhérèrent unanimement à la décision pontificale, et adressèrent au Pape une lettre collective, pour l'assurer de leur attachement. Le 15 janvier 1907, ils publièrent également une déclaration. (Voir *R. I. C.* 1907. 66.)

L'étude de la situation des édifices du culte nous permettra de mesurer une partie des résultats de cette politique : ses avantages et ses inconvénients ressortiront de l'examen impartial du régime actuel.

Avant d'aborder cette étude, nous aurons à rappeler très sommairement la situation des églises catholiques sous le régime concordataire.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DES ÉGLISES SOUS LE CONCORDAT

Sous le régime concordataire, l'Eglise catholique constituait un corps de l'Etat, et le culte était organisé en forme de service public. C'est par l'intermédiaire d'organismes d'Etat, établis parallèlement aux organismes religieux, que l'Eglise vivait juridiquement en France : les fabriques, les menses capitulaires, épiscopales et curiales étaient des établissements publics, au même titre que les bureaux de bienfaisance.

La raison politique seule permet d'expliquer cet illogisme : l'Eglise catholique, organisme complet et original, s'alliant à l'Etat français, au point d'en devenir l'un des rouages, car l'évêque et le curé, ministres du culte, aux yeux de l'Eglise, étaient fonctionnaires aux yeux de l'Etat.

Nous n'avons pas à insister sur cette idée étrangère à notre étude; mais il est utile que nous examinions la situation concordataire des édifices du culte au point de vue : 1^o De la propriété; 2^o de l'administration; 3^o de la jouissance et de la police; 4^o de la désaffectation.

Il importe d'établir d'abord leur classification.

Au sens « monumental » du mot, nous définirons les églises : « Des temples affectés à l'exercice public du « culte catholique ».

On en distinguait, sous le régime concordataire, plusieurs catégories :

1° Les *églises métropolitaines*, situées au chef-lieu de l'archevêché, et les églises *cathédrales*, situées au chef-lieu de l'évêché, affectées les unes et les autres au service diocésain ;

2° Les *églises paroissiales* destinées aux réunions des fidèles dans chaque paroisse. Aux termes de l'article 60 des Organiques, il devait y avoir au moins une paroisse par justice de paix (1) ;

3° Les *chapelles paroissiales ou communales*, et les *chapelles de secours*, ou oratoires publics (2), érigés pour

(1) Il existait deux sortes de paroisses : les cures et les succursales. Les premières étaient administrées par des curés inamovibles, nommés par l'évêque avec l'agrément du gouvernement ; les secondes par des prêtres appelés desservants, que l'évêque nommait ou révoquait à son gré, en dehors de toute intervention de l'autorité civile. Il devait être établi autant de succursales que le besoin pouvait l'exiger (art. 60 des Organiques). Au moment de la Séparation, on comptait environ, en France, 3.400 cures et 31.000 succursales.

(2) L'oratoire particulier est la chapelle destinée à un établissement public comme un hospice. La chapelle domestique est celle qui est établie par un particulier pour son usage personnel et celui de sa maison. Aux termes du décret du 22 décembre 1812, aucune chapelle ou oratoire particulier ne pouvait exister sans une autorisation expresse du gouvernement. Cette autorisation n'est plus nécessaire depuis la loi du 9 décembre 1905, qui n'apporte aucune restriction à l'exercice privé du culte.

les services spirituels d'un groupe de fidèles dépendant d'une paroisse, quand la paroisse était trop étendue, ou que les difficultés des communications l'exigeaient. Leur établissement était permis par le décret du 30 septembre 1809, afin de ne pas augmenter indéfiniment le nombre des succursales.

La *chapelle paroissiale* avait une personnalité civile et une fabrique propres ; elle était autonome comme la cure et la succursale, mais le desservant était à la charge des habitants, au lieu de recevoir un traitement de l'Etat.

La *chapelle de secours*, établie pour la commodité d'un groupe d'habitants d'une cure, était représentée par la Fabrique de cette cure, et n'avait ni circonscription territoriale, ni personnalité civile.

A) — Propriété.

Le Concordat n'apportait aucune indication précise relativement à la propriété des églises. Il se bornait à dire dans son article 12 : « Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres, non aliénées, nécessaires au culte, seront mises à la disposition des évêques ». Il établissait ainsi un droit de jouissance, mais ne réglait pas la question de propriété.

Néanmoins, le régime de propriété des églises était très nettement déterminé, et ne laissait place à aucune difficulté d'application pratique.

Les églises métropolitaines ou cathédrales appartenaient à l'Etat : cette opinion avait été notamment soutenue par le baron Fréteau de Peny, rapporteur d'un projet de loi qui avait pour but de transférer à la ville de Paris, la propriété de terrains sur lesquels s'élevait l'ancien palais archiépiscopal démoli, en vertu de l'ordonnance du 13 août 1831. Il exposait que, par l'article 12 du Concordat, l'Etat, en mettant les églises à la disposition des évêques, leur en avait seulement concédé l'usage, mais s'était toujours considéré comme propriétaire (1).

Quant aux églises paroissiales, il y avait lieu d'établir à leur sujet une distinction :

D'une part, les églises antérieures au Concordat, rendues à l'exercice public des cultes par la loi du 18 germinal an X, appartenaient aux communes. Cette propriété était fondée : 1^o sur le décret du 7 ventôse an XI, qui appelait chaque commune à proposer, par son conseil municipal, et à fournir les moyens d'acquisition, de location ou de réparations des églises paroissiales ; 2^o Sur deux avis du Conseil d'Etat des 3 nivôse et 6 pluviôse an XIII. Certains auteurs critiquaient la légalité de ces avis, parce qu'ils n'avaient pas été insérés au Bulletin des lois, et ils prétendaient attribuer la propriété de ces églises, soit à l'Etat, soit aux Fabriques, soit même aux paroisses ; mais ces doctrines, fondées uniquement sur des opinions

(1) Voir Curet : *Les Communes et la loi de Séparation*, n^o 49 ; Gaudry : *Législation des cultes*, tome II, p. 497 ; Berthélemy : *Droit administratif*, p. 243.

personnelles, n'eurent aucune influence pratique : la jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours admis le droit de propriété des communes (1).

D'autre part, les églises construites postérieurement au Concordat (presque toutes des chapelles paroissiales ou de secours) appartenaient à qui les avait bâties, commune ou fabrique, encore qu'elles aient obtenu le concours financier de l'Etat, ou profité des souscriptions des fidèles. Lorsque la construction était faite à frais communs par la commune et la fabrique, l'édifice appartenait au propriétaire du terrain, aux termes de l'article 555 du Code civil (2).

Enfin, les édifices religieux de la Savoie et du Comté

(1) Voir sur cette question. *Doctrine* : Appert : *Revue critique de Législation et de Jurisprudence*, 1877, p. 759. Aucoc, *idem*, 1878, p. 170. Gaudry : *Législation des cultes*, tome II, p. 497. Henrion de Pansay : *Pouvoir municipal*, p. 162. Dupin : *Introduction aux lois des communes*, p. 116. Toullier, tome III, n° 50. Mgr. Affre : *Traité de l'administration des paroisses*, p. 82. Dufour : *Droit administratif*, tome V, p. 586. Ducrocq : *Les Eglises et autres édifices du culte*, p. 28.

Jurisprudence. Conseil d'Etat, 6 avril 1854. *Rec. des Arrêts du Conseil d'Etat chr.*, p. 274 ; 26 février 1863, *idem*, p. 180 ; 21 novembre 1884, *idem*, p. 803. — Poitiers, 20 février 1835, S. 35. 2. 206. Grenoble, 2 janvier 1836, S. 36. 2. 473. Rouen, 23 avril 1866, S. 66. 2. 273, D. 66. 2. 160. Paris, 12 juillet 1879, S. 88. 4. 26.

(2) Le Conseil d'Etat ne permettait, d'ailleurs, l'édification de chapelles paroissiales ou de secours, que si la propriété de l'édifice était préalablement assurée à la commune ou à la Fabrique (Avis du 5 avril 1882. 30 juin 1884. 29 juin 1889), et ce, dans le but d'assurer la perpétuité d'affectation. (Voir Curet : *La Commune et la loi de Séparation*, n° 48.)

de Nice, territoires annexés définitivement à la France, en 1860, faisaient l'objet d'une controverse.

A la suite des traités de 1815, différents actes du gouvernement Sarde (notamment des lettres patentes du 5 avril 1825, et le manifeste sénatorial du 22 avril de la même année) avaient rétabli l'Eglise, personnifiée par les Fabriques, dans la propriété de ses domaines non aliénés.

La jurisprudence considérait qu'après l'annexion de 1860, cette propriété devait être maintenue, parce qu'aucun texte n'avait été promulgué, modifiant la situation antérieure ; qu'il était inadmissible de supposer que l'annexion ait pu porter atteinte à des droits légitimement acquis, et qu'en conséquence, il y avait lieu d'appliquer strictement l'article 3 de la convention du 21 novembre 1860, qui garantissait la conservation de leurs meubles et immeubles à tous les établissements publics (1).

Au contraire, le gouvernement affirmait, par l'organe du Conseil d'Etat, que ces édifices devaient être soumis au même régime juridique que ceux des autres départements français : « Considérant qu'il est de principe que
« la législation française, dans son ensemble, est appli-
« cable à toutes les parties quelconques du territoire
« français, et que par suite, elle régit nécessairement les
« territoires qui y sont incorporés, sauf le cas exception-

(1) Voir : Cour de cassation de Turin, 15 et 18 décembre 1858. Tribunal de Chambéry, 4 février 1880. D. 80. 3. 81. 9 avril 1898, R. A. C. C. 1898, p. 145.

« nel où des dérogations auraient été expressément stipu-
 « lées dans les actes diplomatiques intervenus au moment
 « de la cession (1). »

La loi de 1903 a établi l'unité de régime, et supprimé toute difficulté sur ce point.

Sans qu'aucun texte l'ait jamais spécifié, et contrairement à l'opinion de certains auteurs (2), la jurisprudence reconnaissait unanimement que les édifices du culte faisaient partie du domaine public, par suite de leur affectation à un service public. La conséquence de cette domanialité publique était non seulement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, mais encore l'impossibilité de créer des droits de servitudes.

B) — Administration.

Le Concordat, qui ne fournissait aucune indication précise relative au régime de propriété des édifices du culte n'était pas plus explicite en ce qui concernait leur administration.

L'article 73 des Organiques se borne à dire : « Il sera
 « établi des Fabriques pour veiller à l'entretien et à la
 « conservation des temples et à l'administration des
 « aumônes » ; il n'indique pas comment elles devaient
 être composées, ni comment elles devaient fonctionner.

(1) Avis du Conseil d'Etat du 24 décembre 1896. Voir Curet, n° 55.

(2) Berthélemy : *Droit administratif*, 4^e édition, p. 244.

Les Fabriques étaient des établissements publics attachés à la circonscription des paroisses, et qui avaient pour but d'associer les laïcs au clergé dans la gestion matérielle des intérêts religieux. Elles existaient avant la Révolution et elles étaient chargées, entre autres attributions, de pourvoir à l'entretien et aux réparations des églises. Par la réunion de leurs biens au domaine de l'Etat, suivie bientôt d'une désaffectation complète, la Révolution les fit disparaître complètement.

Le rétablissement des Fabriques, opéré en principe par le Concordat, fit surgir quelques difficultés d'application pratique : c'est pour les solutionner qu'intervint le décret du 30 décembre 1809, qui réorganisa définitivement les fabriques.

Les Fabriques étaient administrées par un Conseil composé de membres de droit : le curé et le maire, et de membres choisis par cooptation, et renouvelables tous les trois ans.

Elles étaient chargées, aux termes de l'article 37 du décret de 1809 : 1° de fournir, aux frais nécessaires du culte, savoir : les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, etc... ; 2° de payer l'honoraire des prédicateurs du Carême, de l'Avent, et autres solennités ; 3° de pourvoir à la décoration et aux dépenses de l'embellissement intérieur de l'église ; 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières (1).

(1) La question de leur contribution aux frais d'entretien des

Pour y pourvoir, elles avaient de nombreuses ressources, énumérées dans l'article 36 du même décret, et qui comprenaient notamment : 1° le produit des biens et rentes restitués ; 2° le produit des fondations que les Fabriques étaient autorisées à accepter ; 3° le produit de la location des chaises ; 4° la concession des bancs placés dans l'église ; 5° les quêtes faites pour les frais du culte ; 6° ce qui était trouvé dans les trones placés pour le même objet ; 7° les oblations faites aux Fabriques ; 8° les droits que, suivant les règlements épiscopaux, elles percevaient, et ce qui leur revenait sur le produit des frais d'inhumation ; 9° le supplément donné par la commune, le cas échéant.

Car, les Fabriques, aux termes du chapitre IV du décret du 30 décembre 1809 et de la loi du 18 juillet 1837, étaient subventionnées par les communes qui devaient :

1° Suppléer, pour les dépenses ordinaires, à l'insuffisance de leurs ressources ;

2° Fournir aux ministres du culte un logement, ou à défaut, une indemnité pécuniaire ;

3° Pourvoir aux grosses réparations des édifices du culte, et contribuer aux réparations d'entretien, en cas d'insuffisance du revenu des fabriques.

La loi municipale du 5 avril 1884 allégea singulièrement la charge des communes ; d'après l'article 136 (11° et 12°), elles ne furent plus tenues de contribuer aux

cimetières était controversée depuis la loi municipale du 5 avril 1884. Voir Hauriou : *Droit administratif*, 5^e édition 1903, p. 161, en note.

réparations d'entretien, mais seulement aux grosses réparations, et sous la double condition : qu'elles soient propriétaires de l'édifice, et que les ressources de la fabrique soient insuffisantes.

Enfin, pour les églises métropolitaines et cathédrales, l'Etat, qui en était propriétaire, devait, aux termes de la loi du 31 juillet 1821, pourvoir aux dépenses de reconstruction et d'entretien, en cas d'insuffisance des revenus de la Fabrique.

C) — Jouissance et police.

Il importe peu de rechercher la nature juridique du droit des Fabriques : elles n'étaient pas propriétaires des édifices du culte, mais pourtant leur droit était plus étendu que celui d'un simple usufruitier, car elles pouvaient exercer les actions pétitoires concurremment avec la commune.

En tous cas, leur rôle était limité aux questions matérielles et pécuniaires, et c'était aux ministres du culte qu'appartenait le droit exclusif de régler les cérémonies cultuelles, et d'en fixer le nombre. « Le culte catholique, « dit l'article 9 des Organiques, sera exercé sous la direction des archevêques et évêques, dans leurs diocèses et « sous celle des curés dans leurs paroisses.

Ce droit a parfois été appelé « droit de police de l'évêque « et du curé », à tort, croyons-nous, car les personnes qui en étaient investies n'étaient pas détentrices de l'autorité publique, et ne pouvaient requérir directement le

concours de la force publique. C'était plutôt un droit d'administration protocolaire, limité aux cérémonies culturelles (1).

Quant au droit de police proprement dit, comportant le pouvoir de dresser procès-verbal et d'intervenir avec le concours de la force armée, pour réprimer les troubles, il appartenait au maire de la commune (2).

Cette situation était parfaitement définie dans un rapport de M. le conseiller Sallantin, qui s'exprimait ainsi : « Le maire a le droit d'intervenir dans l'église quand un trouble s'y produit, mais quant aux mesures d'ordre relatives à la célébration du culte, elles sont prises par le curé dans la plénitude de son droit » (3).

La loi municipale de 1884 solutionna quelques difficultés nées de ce dualisme. Elle décida, dans l'article 100, que les sonneries de cloches feraient l'objet d'un règle-

(1) Voir, à ce sujet, André, tome VI, pp. 104-109 Dalloz : Rép. au mot *Cultes*, n° 592.

Le rapporteur de la loi du 5 avril 1884 disait : « Si le curé a un droit spécial de réglementation des affaires intérieures du culte, ce droit, tout sacerdotal, puisant sa force dans le consentement des fidèles, n'a aucun rapport avec le droit de police, tel que l'entend la loi civile. Il ne comporte ni le droit de dresser procès-verbal, ni de faire sanctionner par le magistrat les règlements intérieurs ainsi édictés. Le maire seul a le droit de police que sanctionne la loi civile ». (D. 84. 4. 53, note 97, n° 3.)

(2) Voir art. 97, loi municipale 5 avril 1884. « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment... le maintien du bon ordre... dans les églises... »

(3) Cassation, 13 décembre 1888. D. 89. 1. 169.

ment concerté entre l'Evêque et le Préfet : en cas de désaccord, le ministre des cultes statuerait ; les sonneries civiles pourraient être employées dans les cas de péril commun, exigeant un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi était prescrit par des dispositions de loi ou des règlements, ou autorisé par des usages locaux. L'article 101 décidait, de même, que les clefs du clocher seraient déposées, l'une entre les mains d'un titulaire ecclésiastique, l'autre entre celles du maire ; celui-ci devait même avoir une clef de l'église si l'entrée du clocher n'était pas indépendante de celle de l'église.

D) — Désaffectation.

Sur ce point, la législation concordataire ne se montrait pas seulement insuffisante, mais elle était tout à fait muette. Prenant argument de l'article 12 du Concordat, qui mettait tous les édifices du culte à la disposition des Evêques, certains auteurs prétendaient que, pour procéder à une désaffectation, un accord était nécessaire entre les pouvoirs civil et religieux. Cette doctrine n'était pas suivie, et le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, admettait que la désaffectation pouvait être prononcée par décret (1). La mesure était d'ailleurs rarement prise et les communes n'avaient le plus souvent aucun intérêt à la provoquer, car elles étaient tenues de fournir au culte au moins une église par paroisse.

(1) Arrêts du 21 novembre 1884 et du 12 avril 1889. Voir Béquet : *Cultes*, nos 1923 et suivants.

CHAPITRE II

LA PROPRIÉTÉ DES ÉGLISES

La propriété des édifices du culte et des meubles les garnissant est actuellement soumise à un régime très simple : l'Etat est propriétaire des églises métropolitaines et de leurs meubles, et les communes des églises paroissiales.

Cette situation n'a pas été créée, dès l'origine, d'une manière aussi absolue ; elle est la conséquence de l'attitude des catholiques.

Nous examinerons successivement la situation des immeubles et celle des meubles.

SECTION I. — Situation des immeubles.

A) — Régime de la loi du 9 décembre 1905.

La loi de 1905 voulait faire des associations cultuelles les continuatrices des fabriques, et elle se borna à adapter le régime de propriété concordataire à l'organisation nouvelle.

En conséquence, l'article 12 décida que les édifices qui

avaient été mis à la disposition de la nation, et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servaient à l'exercice public des cultes, ainsi que les dépendances immobilières, et les objets mobiliers les garnissant au moment où lesdits édifices avaient été remis aux cultes, étaient et demeuraient la propriété de l'État, des départements et des communes (1).

C'était la consécration législative de la jurisprudence du Conseil d'Etat, formulée dans ses avis des 3 nivôse et 6 pluviôse an XIII (2).

L'article 15 de la loi adoptait la même solution pour les départements annexés en 1860 : Savoie, Haute-Savoie et Alpes Maritimes. Il fut voté à la suite d'un amendement présenté à la Chambre des Députés par MM. Fernand David, Cambon et autres députés de la Savoie, et il fut combattu par M. Groussau, qui lui reprochait de consacrer une expropriation sans indemnité, contrairement aux dispositions de l'article 545 du Code civil. Cette objection de juriste n'est point décisive : elle veut appliquer à une question de droit public un principe destiné uniquement à sauvegarder des intérêts privés ; au surplus, l'article 545 du Code civil lie l'administration, et non pas le législateur, et puisque la loi de 1905 voulait établir un nouveau statut cultuel en France, il était utile qu'elle s'appliquât

(1) En réalité, c'est seulement l'Etat et les communes qui demeuraient propriétaires des églises ; nous ne croyons pas qu'un département français possède ou ait jamais possédé une église.

(2) Voir ci-dessus page 38.

dans l'ensemble du pays, et ne laissât point de place à des régimes d'exception.

La loi de 1903 ne parle pas des édifices du culte qui ont pu être construits par les communes depuis le Concordat. Le droit de propriété des communes, indiscutable sous le régime concordataire, est tacitement maintenu : aucun doute ne peut subsister à l'égard de cette vérité d'évidence.

Enfin, les églises qui appartenaient aux fabriques devaient, comme les autres biens mobiliers et immobiliers des fabriques, être transférées aux associations qui « en se conformant aux règles d'organisation générale du culte, dont elles se proposaient d'assurer l'exercice, se seraient légalement formées pour l'exercice du culte, dans les anciennes circonscriptions des établissements du culte ». Ainsi en décidait, avec libéralisme, le fameux article 4 : il donna lieu à de nombreuses discussions dont nous ne retiendrons, pour mieux préciser la portée du principe séparatiste, que la proposition de M. Allard.

M. Allard prétendait (1) que les biens des fabriques, affectés à un service public, appartenaient indubitablement à la Nation, et que, le service public supprimé, ils devaient retourner au propriétaire, la Nation, et non point être attribués à des associations cultuelles de caractère essentiellement privé. De même, disait-il, que si

(1) Chambre des Députés, 10 avril 1903 *Journal officiel*, 11 avril 1903, page 1293.

L'Etat venait à supprimer l'administration des Postes, il ne devrait pas abandonner gratuitement tout ce qui constitue la fortune de cette administration aux compagnies privées qui se chargeraient d'assurer le service postal. Il concluait, en conséquence, à l'attribution aux communes des biens des fabriques.

En refusant de sanctionner une injustice aussi manifeste, le législateur a sacrifié à la logique de sa politique.

Les églises, propriété des fabriques, ont été incontestablement édifiées avec les deniers des catholiques, contraints de recourir à l'organisme légal. Elles devaient donc retourner, en équité, à leurs véritables propriétaires : les associations cultuelles, continuatrices des fabriques.

Mais si, comme tout établissement public, les fabriques n'étaient qu'un procédé imaginé par la technique juridique pour parvenir à la réalisation de certains buts ou à l'administration de certains biens, le but poursuivi par elles n'était pas de ceux que l'Etat moderne doit nécessairement réaliser, et qu'en tous cas, il détermine seul dans la plénitude de sa volonté souveraine (bienfaisance, enseignement, etc...); elles devaient permettre l'application, par l'un des contractants, d'une convention synallagmatique. Les fabriques étaient tacitement concordataires.

Dès lors, en dénonçant seul la convention, sans s'assurer le concours de son cocontractant, l'Etat français a peut-être usé d'une faculté reconnue par le droit international, mais, du même coup, il a retiré aux fabriques,

leur caractère contractuel, et n'a plus trouvé en face de lui qu'un établissement public ordinaire. La continuité de cette politique exigeait, comme M. Allard le faisait ressortir, qu'on liquidât conformément aux principes généraux du droit administratif, sans s'embarrasser d'aucune préoccupation étrangère, et qu'on fit rentrer les biens des fabriques dans le patrimoine national.

Le législateur crut devoir sacrifier à un libéralisme tardif : il n'était même pas en son pouvoir d'en assurer l'efficacité. Quand l'intransigeance romaine refusa de reconnaître dans les associations cultuelles les représentants qualifiés de l'Eglise catholique et les continuatrices des Fabriques et contraignit l'Etat, deux ans plus tard, à se ranger, en définitive, à la proposition Allard, elle abandonna d'importants biens matériels, mais elle suivit une politique rectiligne et cohérente, et rappela brutalement au gouvernement français que la logique de la sienne lui interdisait le libéralisme (1).

L'article 5 apportait une dérogation au principe de l'article 4, et décidait que les biens des fabriques qui provenaient de l'Etat, et qui n'étaient pas grevés d'une fondation pieuse, créée postérieurement à la loi du 18 germinal an X, feraient retour à l'Etat. La rédaction de cet article

(1) La réserve du droit de propriété des fabriques avait été à nouveau maintenue expressément à la Chambre des Députés par M. Briand, rapporteur, le 13 juin 1903, sur la demande de M. de Castelnau ; M. Vallé, rapporteur de la Commission, et M. Bienvenu-Martin, ministre des cultes, ont formulé cette même réserve au Sénat, le 29 novembre 1903.

a fait naître certaines difficultés, relativement à la situation des églises, dites *supprimées*, qu'il ne visait pas spécialement.

Après la nationalisation révolutionnaire, le Concordat (1) ordonna la remise aux évêques, non pas de toutes les églises qui existaient alors en France, mais de celles qui seraient reconnues nécessaires au culte : un certain nombre d'édifices restèrent en dehors des circonscriptions nouvelles, et reçurent la dénomination d'*églises supprimées*.

« On désigne sous le nom d'*églises supprimées*, dit
« Vuillefroy, les anciennes églises qui étaient en posses-
« sion d'un titre légal, sous l'ancien régime, mais qui ont
« cessé de le posséder, par suite de la nouvelle organisa-
« tion, qu'elles soient, de fait, ouvertes ou fermées au
« culte. L'Etat est donc resté propriétaire de ces anciens
« édifices, églises ou presbytères, libre d'en disposer
« pour tel usage qu'il jugerait à propos ; néanmoins dans
« les premiers jours, il manifesta l'intention d'en faire
« profiter le culte catholique pour augmenter ses res-
« sources. En conséquence, et dès l'an XI, il fut enjoint
« aux Préfets de faire connaître, après avoir opéré la cir-
« conscription prescrite par l'article 75 de la loi orga-
« nique, les églises et presbytères qui ne se trouveraient
« pas employés. Enfin, le décret du 30 mai 1806, fit
« l'attribution de ces édifices aux fabriques des paroisses
« nouvelles, dans les circonscriptions desquelles ils se
« trouvaient. »

(1) Article 12.

A la suite de la restauration de certaines paroisses, des décrets et ordonnances affectèrent de nouveau au culte plusieurs de ces églises supprimées ; or, l'article 5 § 1 de la loi du 9 décembre 1903 ne pouvait pas évidemment s'appliquer à ces édifices. Quelle en était la situation ?

Un avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 1907 (1) vint résoudre la difficulté : « Attendu, dit-il, qu'il résulte tant « des articles Organiques de la loi du 18 germinal an X, « que des avis du Conseil d'Etat des 3 nivôse et 6 plu- « viôse an XIII, que toutes les anciennes églises paroissiales rendues au culte, doivent, par ce seul fait, être « considérées comme propriétés communales. »

Dans une instruction du 21 décembre 1907, l'administration de l'enregistrement, se conformant à cet avis, a ordonné à ses directeurs d'annuler la reprise effectuée au nom de l'Etat, et de restituer aux communes ceux des édifices dont l'administration avait déjà pris possession.

En sorte que la situation des églises « supprimées » est actuellement la suivante :

1° Celles qui n'ont pas été rendues à leur destination cultuelle sont tombées sous l'application de l'article 5, § 1 de la loi du 9 décembre 1903, et ont fait retour à l'Etat, sans affectation spéciale ;

2° Celles qui ont été affectées à nouveau au culte, sont demeurées la propriété des communes.

En somme, la loi de 1903 maintenait, en le sanctionnant, le régime concordataire :

(1) *R. A. C.* 1908. 463.

1° L'Etat et les communes demeuraient propriétaires des édifices rendus au culte par la loi du 18 germinal an X ;

2° Les associations cultuelles succédaient aux droits des fabriques sur leurs églises.

B) — Régime actuel. Loi du 13 avril 1908.

La passivité des catholiques vint paralyser l'application de ce régime, au moins en ce qui concerne l'attribution des églises appartenant aux fabriques.

Après le délai d'un an, prévu par la loi de 1903, il ne se forma qu'un nombre relativement insignifiant d'associations cultuelles, dont on ne savait pas d'ailleurs si elles étaient légales, puisque contraires à la volonté pontificale, et par conséquent aux règles d'organisation générale du culte visées par l'article 4.

Les églises, propriété des fabriques, furent donc mises sous séquestre, jusqu'à ce qu'elles aient été attribuées par décret à des établissements communaux d'assistance et de bienfaisance, situés dans les limites territoriales de la circonscription intéressée, conformément aux articles 8 et 9 de la loi de 1903.

On pouvait s'expliquer et justifier l'attribution aux bureaux de bienfaisance des valeurs et en général des biens des fabriques productifs de revenu : la bienfaisance n'est-elle pas un succédané de la religion ? Mais les églises !!!...

La loi du 2 janvier 1907 assura la paix religieuse, en maintenant l'affectation cultuelle : il n'y avait plus aucune raison de laisser aux bureaux de bienfaisance une propriété conditionnelle, et de les constituer garants de l'affectation. Seules, les communes, représentant les intérêts généraux de la nation, étaient qualifiées pour remplir ce rôle.

Cette modification indispensable fut opérée par la loi du 13 avril 1908. On lit dans l'exposé des motifs :

« Dans le dernier paragraphe de l'article 5 de la loi du
« 2 janvier 1907, le législateur, en vue de ne pas porter
« atteinte au libre exercice du culte, a décidé que les édi-
« fices affectés au culte, qui avaient appartenu aux éta-
« blissements ecclésiastiques, ainsi que les meubles les
« garnissant, conserveraient leur affectation et demeure-
« raient des lieux du culte. On a ainsi enlevé aux établis-
« sements charitables la possession utile de ces édifices et
« de ces meubles, et interdit, tant que leur affectation au
« culte serait maintenue, leur vente ou leur location. Il a
« paru au Gouvernement qu'il ne convenait pas d'incor-
« porer dans le patrimoine d'établissements charitables,
« des églises et des objets servant au culte, qui sont sans
« rapport direct avec la destination de ces établissements.
« Il y aurait intérêt, au contraire, à rendre plus uniforme,
« la législation, en plaçant dans le patrimoine des com-
« munes, déjà propriétaires de l'immense majorité des
« églises, les églises qui étaient propriété fabricienne, et
« qui sont au nombre de 1.700 environ. Cette modifica-
« tion des lois de 1905 et de 1907 ne présente aucun

« inconvénient sérieux pour les communes, qui n'auront
« pas plus à l'égard de ces édifices ayant appartenu aux
« fabriques, qu'à l'égard des autres édifices affectés au
« culte, des dépenses obligatoires à assumer. Elle leur
« procure, en revanche, dans l'éventualité d'une désaffec-
« tation, la possession utile de l'édifice et du sol, lequel
« a, dans bien des cas, été cédé gratuitement par la
« commune, et lui fera retour. »

En conséquence, l'article 1 de la loi du 13 avril 1908
contient les dispositions suivantes :

« Les biens des établissements ecclésiastiques qui n'ont
« pas été réclamés par des associations cultuelles, consti-
« tuées dans le délai d'un an, à partir de la promulgation
« de la loi du 9 décembre 1905, seront attribués par
« décret à des établissements communaux de bienfai-
« sance ou d'assistance situés dans les limites territo-
« riales de la circonscription ecclésiastique intéressée, ou,
« à défaut d'établissement de cette nature, aux commu-
« nes ou sections de communes, sous la condition d'af-
« fecter aux services de bienfaisance ou d'assistance tous
« les revenus ou produits de ces biens, sauf les excep-
« tions ci-après :

« 1° Les édifices affectés au culte, lors de la promul-
« gation de la loi du 9 décembre 1905, et les meubles les
« garnissant deviendront la propriété des communes sur
« le territoire desquelles ils sont situés, s'ils n'ont pas
« été restitués, ni revendiqués dans le délai légal. 2° Etc.,
« etc... »

Les églises appartenant aux fabriques furent donc attribuées aux communes ; mais cette attribution était soumise à une double condition :

1^o Il fallait que l'édifice fût affecté au service du culte lors de la promulgation de la loi de 1903. Par suite, certaines chapelles, qui appartenaient aux fabriques, et qui, sans être affectées au culte public, servaient exclusivement de réunion momentanée à des sociétés ou congrégations, ne sont point devenues la propriété des communes (1) : elles ont été attribuées comme biens de fabrique aux établissements d'assistance et de bienfaisance, et ne sont point soumises à la législation relative à l'exercice public du culte ; il en fut de même pour les chapelles servant exclusivement au service intérieur et privé d'un établissement comme un séminaire ou un hospice.

2^o Il fallait ensuite que l'édifice n'ait pas été restitué ni revendiqué dans le délai légal, c'est-à-dire dans les six mois à compter de la promulgation au *Journal Officiel* de la liste des biens attribués ou à attribuer, conformément à l'article 3 § 7 de la loi du 13 avril 1908.

Le gouvernement a considéré que, par suite de cette dernière disposition, le droit de propriété était transmis immédiatement aux communes, mais qu'il était soumis à une condition résolutoire : il devait disparaître rétroactivement par l'effet de l'exercice utile de l'action en restitution ou en revendication.

(1) Par exemple la chapelle des Pénitents à Allixan (Drôme).

C'est ce qui résulte d'une instruction du Président du Conseil aux Préfets, en date du 30 juillet 1909, qui expose la doctrine suivante (1) :

1° En vertu des numéros 1 et 2 du § 1 de la loi du 13 avril 1908, le mobilier garnissant les édifices affectés au culte appartient au propriétaire de l'édifice, c'est-à-dire à la commune dans le plus grand nombre de cas, et ce, depuis le jour même de la promulgation de ladite loi, sous la seule condition résolutoire prévue par le texte législatif, à savoir la restitution opérée à la suite d'une demande formée dans le délai légal.

2° Cette observation s'applique également aux anciennes églises ayant appartenu aux fabriques ou autres établissements ecclésiastiques, lesquels sont devenus *de plano*, à la même date, et sous la même condition, la propriété des communes sur le territoire desquelles elles sont situées.

3° Ces églises et ce mobilier ayant été attribués par le seul effet de la loi du 13 avril 1908, le séquestre a cessé de plein droit immédiatement à l'égard de ces biens.

4° Les objets visés au § 1-2° de l'article 1 de ladite loi sont ceux garnissant les édifices affectés au culte, à l'exception de ceux qui se trouvaient dans les évêchés, archevêchés, presbytères et séminaires.

La jurisprudence, au contraire, a toujours considéré

(1) Voir circulaire du préfet du Rhône, en date du 5 août 1909, R. O. D. R. 1909. 557.

que le droit de propriété était transmis sous condition suspensive.

Tous ces jugements et arrêts (1), à l'exception d'un arrêt de la cour de Poitiers du 24 décembre 1909 (2), sont en ce sens. Les principes sur lesquels ils se sont basés peuvent être contestés, mais le but poursuivi apparaît très net : les tribunaux ont voulu que l'action en restitution ou en revendication fût poursuivie contre le séquestre (administration des domaines) et non contre les communes : simple question de procédure, qui a pour effet de centraliser la défense à toutes les actions en revendication entre les mains des Domaines.

Ceci est tellement exact que, dans l'espèce solutionnée par l'arrêt de la cour de Poitiers, il ne s'agissait pas de revendiquer, mais d'empêcher un prêtre d'apposer des marques sur des bancs, dépassant ainsi le droit d'affectataire reconnu aux catholiques par la loi du 2 janvier 1907 (3).

(1) Voir notamment tribunal du Havre, 12 août 1909, *R. A. C. C.* 1909. 294. Cholet, 4 mars 1910. *R. A. C. C.* 1910. 175. Senlis, 5 avril 1910. *R. A. C. C.* 1910. 173. Cour de Besançon 23 mars 1910. *R. A. C. C.* 1910. 170. *R. O. D.* 1910. 176. Cour de Rouen, 6 juillet 1910, *R. A. C. C.* 1910. 301. *R. O. D.* 1910. 549.

(2) *R. O. D. R.* 1910. 178. *R. A. C. C.* 1910. 43. *R. J. C.* 1910. 49. L'arrêt de Poitiers a été déféré à la Cour de cassation, mais nous ne croyons pas qu'elle ait statué.

(3) Voir aussi jugement du tribunal civil du Havre du 9 mars 1911, *Gazette des Tribunaux*, 23. 7. 1911 et *périod.* 1911. 2. 76 qui admet la recevabilité de l'action dirigée contre l'administration des Domaines, et la ville du Havre (action en revendication) et déclare, en

L'apparente contradiction de la jurisprudence s'explique, si l'on prend la peine de reconnaître que, dans cette espèce, l'action s'engageait contre l'affectataire, tandis que dans les autres cas, elle était dirigée contre le revendiquant.

Il importe peu de s'arrêter au caractère suspensif ou résolutoire de la condition : ce n'est pas lui qui influe sur les décisions judiciaires. Au surplus, lorsqu'on désigne le droit de l'Etat et des communes par le mot *propriété*, on se sert d'un terme impropre, ou plutôt très détourné de sa signification habituelle. La suite de cette étude nous montrera que ce droit ne comprend ni le pouvoir d'user, ni la charge d'entretenir ; c'est un droit honorifique, sorte de domaine éminent, ou, si l'on préfère, une propriété éventuelle, soumise à une condition suspensive : la désaffectation de l'immeuble.

Si donc il s'agissait de préciser l'affectation cultuelle, et de faire respecter le droit de suzeraineté, la recevabilité de l'action des communes s'expliquait, car, seules, elles pouvaient avoir qualité pour agir, et l'incertitude existant au sujet de la propriété ne pouvait permettre à l'affectataire d'usurper les droits du propriétaire ; quant au séquestre, il n'était pas chargé de garantir l'affectation, mais seulement de conserver les biens jusqu'à leur remise au propriétaire définitif, et c'est pourquoi il était

tant que de besoin seulement, le jugement commun à la ville du Havre.

compétent pour défendre à l'action en restitution engagée par le revendiquant.

Cette question n'a plus maintenant qu'un intérêt rétrospectif, puisque le délai accordé pour l'exercice des actions en revendication est venu à expiration.

Dans tous les cas, sauf l'effet utile de ces actions, toutes les églises publiques appartiennent désormais à l'Etat et aux communes.

L'Eglise du Sacré-Cœur de Montmartre qui jouissait, avant la Séparation, d'une situation particulière, est maintenant soumise au droit commun. Elle est propriété de la ville de Paris, depuis la loi de dévolution du 13 avril 1908.

On sait que sa construction fut décidée par la loi du 24 juillet 1873, votée sur le rapport de M. Keller, conformément à la demande faite par l'archevêque de Paris, au nom de l'Œuvre du Vœu national au Sacré-Cœur. Après le vote de la loi du 13 avril 1908, elle fut mise sous séquestre, par arrêté du Préfet de la Seine, comme bien ayant appartenu à la mense archiépiscopale de Paris. L'archevêque de Paris introduisit un recours devant le Conseil d'Etat, en prétendant que l'église de Montmartre était demeurée la propriété de l'Œuvre du Vœu national au Sacré-Cœur, et ne pouvait être placée sous séquestre. Cette prétention ne fut pas admise. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 2 juillet 1909 (1), déclara que la loi

(1) D. 1911. 3. 63.

de 1873 ne contenait aucune reconnaissance comme établissement public de l'Œuvre du Vœu national au Sacré-Cœur, et qu'en attribuant la propriété de l'église aux archevêques de Paris, elle entendait parler de la mense archiépiscopale qui, sous la législation concordataire, formait un même établissement du culte avec l'archevêché.

La basilique votive de Montmartre est donc la propriété de la ville de Paris ; son affectation au culte est perpétuelle, aux termes de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1873, que n'ont pas abrogé les lois séparatistes. Elle ne peut donc pas être désaffectée pour aucun des motifs spécifiés par la loi de 1905, à moins, bien entendu, qu'une loi nouvelle n'en vienne décider autrement.

L'église de Lourdes, la grotte et ses dépendances sont, depuis la loi du 13 avril 1908, propriété de la ville de Lourdes. Des difficultés avaient été soulevées, avant la loi de séparation, relativement à leur situation, par le liquidateur de la congrégation des Pères Missionnaires de l'Immaculée-Conception. Le tribunal de Tarbes, par un jugement du 28 janvier 1904 (1), et, sur appel, la cour de Pau, par un arrêt du 27 février 1905 (2), ont reconnu formellement le droit de propriété à la mense épiscopale de Tarbes. Par suite de la non formation d'associations cultuelles, cette propriété appartient ac-

(1) *R. A. C. C.* 1904. 97.

(2) *R. A. C. C.* 1905. 222.

tuellement à la ville de Lourdes, conformément à l'article 1 § 1-4° de la loi du 13 avril 1908.

C) — Domanialité des édifices.

La loi de séparation a retiré au culte catholique son caractère de service public. La jurisprudence et les auteurs en ont conclu à une modification dans la situation domaniale des biens : ceux-ci qui, sous le régime concordataire, faisaient partie du domaine public, devraient être, depuis la Séparation, rangés dans le domaine privé de l'Etat et des communes.

C'était l'opinion développée par le rapporteur de la loi, M. Briand ; celle que, comme ministre, il manifesta au Sénat, le 29 décembre 1906 (1). Presque tous les auteurs (2), y compris les écrivains catholiques, s'y sont rangés et différents jugements l'ont formulée dans leurs motifs (3).

Il y aurait, d'après cette thèse, une corrélation étroite entre le caractère public ou privé du service des cultes et la nature domaniale publique ou privée des édifices : sous le Concordat, le culte est un service public et les

(1) *J. off.* : 30 décembre 1906, p. 4261, col. 3. Voir circulaire du ministre des Cultes du 3 février 1907.

(2) Notamment Crouzil : *Droit d'occupant dans les églises. Recueil de législation de Toulouse*, année 1909. Lamarzelle et Taudière, page 435.

(3) Tribunal civil de Brive, 24 décembre 1908. *R. O. D. R.* 1909. 481 ; Tribunal civil de Vendôme, 11 mars 1910, *R. O. D. R.* 1910. 651. Tribunal civil de Vesoul, 2 juin 1908. *D.* 1910. 2. 25.

édifices font partie du domaine public ; en régime séparatiste, l'organisation du culte ne peut avoir que le caractère privé et les églises appartiennent en conséquence au domaine privé.

Nous croyons voir là une illusion de mots. Les lois séparatistes ont apporté une double transformation au régime des cultes : la méconnaissance de l'organisation ecclésiastique et des ministres du culte qui cessent d'être fonctionnaires et la suppression des établissements publics du culte. Mais la loi de 1903 tient essentiellement à garantir l'exercice libre et public du culte : il doit s'exercer publiquement par l'intermédiaire d'un établissement privé.

On ne voit pas qu'une modification ait été apportée à la situation des édifices : comme sous le régime concordataire, il existe des édifices publics du culte, et des édifices privés qui appartiennent à des particuliers.

Au surplus, depuis les refus successifs des catholiques d'accepter aucun régime légal, l'organisation du culte n'est pas seulement privée, mais inexistante. L'Etat n'a, en face de lui, que le public, car les catholiques affectataires forment un public au même titre que les électeurs qui, seuls, peuvent pénétrer dans les réunions électorales : l'église demeure un lieu public et la célébration du culte constitue une réunion publique de nature spéciale. (Art. 4 de la loi du 2 janvier 1907.)

« L'affectation à l'usage direct du public, dit M. Hau-

« riou (1), justifie la domanialité publique aussi bien
« que l'affectation à un service public. »

L'intérêt pratique de la domanialité publique est double : elle entraîne comme conséquence l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Nous ne pensons pas qu'on puisse contester l'inaliénabilité des édifices du culte. Elle résulte de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, qui exige la désaffectation pour la suppression de l'exercice public du culte ; le principe de l'affectation cultuelle doit, à notre sens, aboutir aussi à l'imprescriptibilité des édifices.

Cette discussion présente, en outre, un intérêt théorique : elle fait ressortir la relativité du principe séparatiste, et l'impossibilité de supprimer aujourd'hui, en France, toutes relations entre l'Etat et l'Eglise. Si les lois contribuent à faire l'Histoire, elles n'ont pas le pouvoir de la défaire et le passé s'impose à elles avec la rigueur implacable de sa passivité.

Le législateur de 1905 ne pouvait pas oublier que les églises construites avant le Concordat, et appartenant à l'Etat et aux communes, ont été intimement mêlées à notre vie nationale et qu'elles constituent peut-être le joyau le plus précieux de notre domaine historique et artistique ; garant de leur conservation, il ne pouvait, sans faillir à sa mission, les abandonner inconditionnellement aux catholiques, comme le proposaient certains députés. D'autre part, le principe libéral de l'affectation cultuelle

(1) Hauriou, *Droit administratif*, 1912, p. 542.

lui était imposé par la nécessité de maintenir en France la paix religieuse.

Le refus de l'Eglise d'accepter la loi eut du moins l'avantage juridique d'accentuer la situation. Il n'est peut-être pas excessif de prétendre que la nécessité où s'est trouvé le législateur d'attribuer à la nation tous les édifices du culte, et de les grever d'une servitude d'affectation cultuelle, en l'absence d'associations légales, a contribué à maintenir au culte, dans une certaine mesure, le caractère de service public. La notion est élargie, mais cependant elle est plus proche des faits que l'idée de séparation, car l'Etat garantit formellement au public le droit objectif du libre exercice du culte. Lié par le verbalisme des principes, le législateur a refusé de reconnaître les règles d'organisation intérieure de ce culte. C'est de cette contradiction que sont nées les difficultés d'application de la loi.

SECTION. II. — Situation des meubles.

Le mobilier des édifices du culte appartient dans tous les cas, depuis la loi du 13 avril 1908, au propriétaire de l'édifice : Etat ou Commune.

L'article 12 de la loi du 9 décembre 1903 attribuait seulement à l'Etat, aux départements et aux communes, les meubles qui garnissaient, au moment de leur remise au culte, les édifices rendus à leur destination cultuelle par la loi du 18 germinal an X. Mais il ne contenait

aucune disposition relative aux meubles acquis postérieurement au Concordat : ceux-ci demeuraient la propriété de qui les avait acquis ; si c'était la fabrique, ils suivaient le sort des biens de fabrique, devaient donc être attribués à des associations cultuelles, ou, à leur défaut, à des établissements d'assistance ou de bienfaisance. Cette distinction devait être opérée, quel que fût le propriétaire de l'édifice : Etat, commune ou fabrique. Elle était souvent difficile à faire, et l'exposé des motifs de la loi du 13 avril 1903 fit justement remarquer que ce pouvait être une source de difficultés et de procès, et qu'il y avait avantage à donner un même propriétaire à l'édifice affecté au culte, et aux meubles qui le garnissent.

En conséquence, l'article 1 § 1, 2, contient la disposition suivante :

« Les meubles ayant appartenu aux établissements
« ecclésiastiques ci-dessus mentionnés, qui garnissent
« les édifices désignés à l'article 12, § 2, de la loi du
« 9 décembre 1903, deviendront la propriété de l'Etat,
« des départements et des communes, propriétaires des
« dits édifices, s'ils n'ont pas été restitués ni revendiqués
« dans le délai légal » (1).

Il fallait d'ailleurs trouver un propriétaire à ces meubles, puisque les associations cultuelles ne s'étaient pas formées pour les recueillir, et que le maintien de l'affectation, résultant de la loi du 2 janvier 1907, rendait illo-

(1) Voir Curet, n° 69, *R. O. D. R.* 1907. 404.

gique leur attribution aux établissements d'assistance et de bienfaisance (1).

En réalité, la solution de la question de propriété des édifices du culte ne présente pas un très grand intérêt pratique : nous sommes en matière de droit public. Le mot *propriété* est imposé par l'insuffisance de la terminologie, mais la catégorie juridique à laquelle il correspond en droit privé ne saurait comprendre les églises qui sont avant tout régies par le principe de l'affectation.

Il nous faut maintenant préciser l'étendue de ce principe, et justifier du même coup notre affirmation, en examinant successivement les droits des occupants et ceux du propriétaire. Auparavant, nous aurons à indiquer les différentes phases qu'a traversées le culte catholique, avant d'aboutir au régime amorphe de l'heure actuelle.

(2) Sur le caractère suspensif ou résolutoire de la condition qui grevait cette propriété, voir p. 57 et suiv.

CHAPITRE III

LES DIFFÉRENTES PHASES DU RÉGIME DU CULTE CATHOLIQUE DEPUIS LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

A) — Loi du 9 décembre 1905.

On ne peut pas reprocher à la loi du 9 décembre 1905 de n'être pas théoriquement bien rédigée : elle organise avec harmonie tous les cultes sur un même type, et décrit minutieusement les moindres parties de l'élégante construction qu'elle a voulu édifier.

La liberté de conscience est assurée ; les cultes sont libres, mais la République n'en reconnaît aucun ; ils s'exercent par l'intermédiaire d'associations privées, qui choisissent librement leurs ministres, et qui ont toute liberté d'action, pourvu qu'elles satisfassent à un minimum d'exigences légales ; seules, elles ont une existence juridique (le ministre du culte ne possède pas plus de droits que les fidèles) ; seules, elles ont la jouissance des édifices, se substituant ainsi aux anciennes fabriques, et elles doivent supporter les frais de réparation, les frais d'assurances et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles qui les garnissent.

A cette loi vraiment libérale dans son texte, il n'a manqué qu'une chose, peu importante au regard de ses auteurs : le concours du Pape, ou, si l'on préfère, des catholiques. Le législateur ne pouvait imaginer un obstacle à sa volonté souveraine, ni se figurer que les catholiques refuseraient son présent. Aussi, après les deux encycliques *Vehementer Nos* et *Gravissimo Officii*, les reproches qu'on adressa au Pape de sacrifier les intérêts de l'Eglise de France à des principes trop intransigeants, cachèrent mal l'embarras causé par la situation nouvelle et imprévue.

C'est alors que le dilemme se posa, tranchant et absolu : ou ne pas tenir compte des décisions pontificales, ce qui aurait mis les catholiques dans l'impossibilité de pratiquer leur culte publiquement, et aurait provoqué des troubles dangereux et *indésirables*, ou modifier la législation, ce qui eût été, en fait, la reconnaissance du Pape, et même l'abdication devant lui.

Le gouvernement, désireux de maintenir la paix religieuse, manifesta très nettement son intention de ne pas fermer les églises : « Jamais, dit M. Clémenceau au *Gau-*
« *lois* (1), je ne fermerai une seule église de France,
« Bien plus, j'ajoute : tant que je ferai partie du gouver-
« nement, on ne fermera jamais une église en France,...
« pas une seule, pas une porte, pas une fenêtre. »

(1) 7 septembre 1906. — Voir aussi déclarations de M. Briand à la Chambre des Députés le 9 novembre 1906 : *Journ. Off.*, 10 novembre 1906, p. 2459.

Le législateur chercha une solution bâtarde : il voulut adapter la loi aux circonstances nouvelles, maintenir le fait, en refusant de le sanctionner juridiquement, et c'est pourquoi la législation traversa plusieurs phases, se heurtant à la politique logique et intransigeante du Vatican, et finit par aboutir à l'élaboration du système actuel, dont l'imprécision, qui confine à l'inexistence, fit naître de nombreuses difficultés.

Seule, la jurisprudence était qualifiée pour les résoudre : elle s'y est employée avec une remarquable souplesse ; elle a respecté le texte des lois séparatistes, dont elle s'est approprié les principes dans les motifs de ses jugements et arrêts, mais, poussée par la *nature des choses*, dont parle Montesquieu, elle a maintenu, sur beaucoup de points, la situation antérieure.

Il est inutile d'insister sur la première phase du régime séparatiste : celle des associations cultuelles. Elle n'existe qu'en théorie, puisque le 9 décembre 1906, jour prévu pour l'application de la loi de séparation, aucune association cultuelle catholique orthodoxe, et par conséquent légale, ne pouvait se former, par suite des défenses faites par les encycliques pontificales. Le gallicanisme était depuis longtemps disparu, et l'empressement unanime des catholiques à se soumettre aux dernières décisions de Rome en fut une nouvelle preuve.

Les associations cultuelles schismatiques qui s'étaient constituées ont à peu près toutes disparu, et l'étude de

ces organes juridiques ne présente plus maintenant aucun intérêt, ni en fait ni en droit.

B) — Circulaire du 1^{er} décembre 1906.

Un second régime des cultes fut élaboré par une simple circulaire ministérielle du 1^{er} décembre 1906. Elle posa en principe qu'en l'absence d'associations cultuelles, les fidèles ne seraient pas dans l'impossibilité de pratiquer leur culte : ils auraient la ressource, d'abord de recourir au culte privé, puis, à défaut de la liberté d'association, d'utiliser le droit commun sur la liberté de réunion, pour la pratique du culte public. C'est en ce sens que le Conseil d'Etat, consulté, s'était prononcé par un avis du 31 octobre 1906.

Pour vaincre les répugnances qu'aurait pu faire naître, dans l'esprit des catholiques, l'identification complète entre les réunions publiques, réglementées par la loi du 30 juin 1881, et les réunions cultuelles, — la circulaire prenait soin d'indiquer qu'il ne s'agissait que d'une simple assimilation, et que l'application de la loi de 1881 nécessitait certains accommodements pour s'adapter aux cérémonies religieuses ; et elle étendait la portée de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905, au cas où les réunions cultuelles seraient organisées sur simples initiatives individuelles.

En conséquence, la formation d'un bureau n'était pas exigée, et il était reconnu qu'une seule déclaration pour

l'ensemble des réunions permanentes, périodiques ou accidentelles qui auraient lieu pendant une période plus ou moins longue suffirait pour satisfaire aux prescriptions de l'article 2 de la loi du 30 juin 1881.

Les églises conservaient, avec les objets mobiliers les garnissant, leur affectation cultuelle : c'était, pour les cathédrales, églises et chapelles appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes, le résultat de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, qui exigeait, pour leur désaffectation, un décret ou une loi. Quant aux biens ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques, la circulaire indiquait qu'ils passeraient aux mains d'un séquestre dans les conditions où ils auraient été transmis à des associations cultuelles, c'est-à-dire, comme le portait l'article 4 de la loi de 1905, avec leur affectation spéciale, qui durerait jusqu'à leur attribution à des établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance, conformément aux termes de l'article 9 § 2 de la même loi.

Le culte pouvait donc être exercé, comme par le passé dans tous les édifices publics dont l'accès devait être permis aux fidèles et aux membres du clergé ; mais les catholiques ne possédaient aucun droit analogue à celui de la fabrique supprimée ; ils ne pouvaient accomplir aucun acte d'administration, ni à plus forte raison, aucun acte de disposition. C'étaient, au dire de la circulaire, *des simples occupants sans titre juridique*. Nous reviendrons sur cette qualification, qui, par suite du refus persistant des catholiques de se plier à aucun régime légal, continue

à leur être appliquée, et il nous sera facile d'en montrer l'inexactitude.

Conformément aux encycliques pontificales, les catholiques refusèrent d'accomplir aucun acte qui pût être interprété comme une adhésion au principe de la Séparation. Bien que le culte continuât à être exercé publiquement, aucune déclaration ne fut faite, ainsi que l'exigeait la loi de 1881 ; quelques contraventions isolées furent dressées, mais il eût fallu poursuivre tous les fidèles et tous les ministres du culte pour maintenir l'application exacte du régime légal : c'était non seulement impolitique, mais impossible (1).

C) — Loi du 2 janvier 1907.

Le législateur dut chercher à nouveau une solution : il utilisa contre les catholiques les dernières armes dont il pouvait se servir sans supprimer l'exercice public du culte, espérant, par cette pression, réduire l'intransigeance du Pape ; et il décida de maintenir, en tout état de cause, les édifices du culte à la disposition des fidèles et des ministres du culte, et selon l'expression de M. Clémenceau, « d'enfermer les catholiques, malgré eux, dans la légalité ».

(1) Le règne de la circulaire fut éphémère : il dura du 9 décembre 1906 au 2 janvier 1907. La circulaire contient des dispositions qui trouvent encore leur application et sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

Donc : *a)* représailles immédiates ou éventuelles ;
b) assouplissement du régime : tels furent les objets de la loi du 2 janvier 1907.

a) — L'article 1 décidait, à titre de représailles immédiates, que l'Etat, les départements et les communes recouvreraient la libre disposition des évêchés, archevêchés, presbytères et séminaires qui étaient leur propriété, et dont la jouissance n'avait pas été réclamée par une association constituée dans l'année qui avait suivi la promulgation de la loi du 9 décembre 1905. Les indemnités de logement, imposées aux communes, étaient supprimées. Les biens des établissements ecclésiastiques non réclamés devaient être attribués à des établissements d'assistance ou de bienfaisance, conformément aux articles 8 et 9 de la loi du 9 décembre 1905.

A titre de représailles éventuelles, l'article 3 de la loi du 2 janvier 1907 stipulait que dans le délai d'un mois après sa promulgation, les allocations concédées par application de l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905, seraient de plein droit supprimées aux ministres du culte qui continueraient à exercer leurs fonctions dans les circonscriptions ecclésiastiques où n'auraient pas été remplies les conditions prévues, soit par la loi du 9 décembre 1905, soit par la loi nouvelle du 2 janvier 1907.

Ces dispositions furent sans effet sur la passivité des catholiques.

b) — L'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 maintenait les édifices du culte à la disposition des fidèles et des minis-

tres du culte, pour la pratique de leur religion : il assurait ainsi la paix religieuse, et légalisait, par avance, la conduite des catholiques. Dans l'hypothèse d'une entente préalable, il permettait à l'Etat et aux communes, représentés par les Préfets et les Maires, d'accorder au moyen d'un acte administratif la jouissance gratuite des églises, soit à des associations cultuelles conformes à la loi de 1905, soit à des associations de droit commun, soit à des ministres du culte dont les noms devaient être indiqués dans les déclarations prescrites par l'article 25 de la loi de 1905, et ce, sous réserve des obligations énoncées par l'article 13 de ladite loi de 1905, concernant les frais d'assurance et d'entretien des édifices.

Les associations de droit commun, d'ailleurs beaucoup moins avantageuses que les associations cultuelles, étaient d'avance condamnées, comme elles, par les encycliques *Vehementer* et *Gravissimo*. Le Souverain Pontife reprochait à l'association d'être basée sur le principe de l'égalité, et de ne pouvoir se superposer à la constitution de l'Eglise, société inégale fondée sur la hiérarchie. D'éminents écrivains catholiques avaient pensé différemment ; il ne nous appartient pas de discuter la décision pontificale ; le clergé et les fidèles s'y sont unanimement soumis, et c'est là un fait que nous devons nous borner à constater.

Une seule solution restait donc possible : l'attribution, par acte administratif, de la jouissance des édifices aux ministres du culte. Après avoir maintenu leurs protesta-

tions contre le principe de la Séparation, et obtenu le *tolerari posse* du Souverain Pontife, les évêques, dans une déclaration du 15 janvier 1907 (1), résolurent de tenter l'application du nouveau régime des contrats d'attribution, et ils firent même suivre leur déclaration d'un projet de contrat ; mais ils prirent l'engagement de rompre en bloc tous les pourparlers, en cas d'échec de l'un quelconque d'entre eux (2). L'intransigeance de cette condition pouvait se légitimer par le désir d'uniformiser la situation juridique de l'Eglise en France, et il semble que, sauf à trouver la formule d'entente garantissant les droits des propriétaires, les maires et les préfets avaient un intérêt parallèle à adopter ce point de vue.

Des négociations furent engagées dans toute la France (3), et, après deux années de régime séparatiste, on put voir l'Etat, persistant dans son refus de connaître l'Eglise, traiter avec le clergé par l'intermédiaire des préfets et des maires, ses représentants officiels : le gouvernement dictait leur conduite à ses préfets, les évêques

(1) Voir *R. I. C.* 1907. 66.

(2) « Comme il ne faut pas que l'organisation de l'Eglise puisse
« dépendre de l'arbitraire des magistrats, nous, évêques, nous nous
« établissons dans la solidarité la plus complète, et déclarons que le
« contrat de jouissance susdit sera accepté partout, ou que nous ne le
« voudrions nulle part. Ces contrats ne seront valables qu'au moment
« où il aura été constaté que les clauses exprimées ci-dessus auront
« été agréées de l'unanimité des parties civiles, représentants d'auto-
« rités municipales ou autres » (Déclaration précitée).

(3) Voir circulaire du 3 février 1907 précisant les conditions dans lesquelles les contrats d'attribution pouvaient intervenir.

prenaient leur mot d'ordre à Rome, ce pendant que toutes relations étaient rompues !... Il n'était plus question du Concordat, mais on préparait 36.000 contrats !... La logique des faits dégageait ce principe élémentaire que, pour se séparer, il faut se connaître, et, pour cela : traiter.

Les négociations étaient sur le point d'aboutir, lorsqu'elles furent rompues à Paris, par suite des exigences de M. Clémenceau, relativement au choix des curés par l'autorité diocésaine (1). Conformément à leur décision antérieure, les évêques abandonnèrent tous les autres projets, et ce fut l'échec complet.

D) — Loi du 28 mars 1907.

Les catholiques demeurèrent définitivement inorganisés ; ils continuèrent à occuper les églises, et, pas plus que par le passé, ils ne firent de déclaration préalable d'association ou de réunion publique (2).

(1) Voir à ce sujet Eymard-Duvernay : *Le clergé, les églises et le culte catholique dans leurs rapports légaux avec l'Etat*. Rousseau, édit. 1914, p. 144 et suiv.

(2) L'encyclique du 6 janvier 1907 (*R. I. C.* 1907. 61) en donne le motif suivant : « Quant à la déclaration annuelle pour l'exercice du « culte, elle n'offrait pas toute la sécurité légale qu'on était en droit « de désirer. Néanmoins, bien qu'en principe, les réunions de fidèles « dans les églises n'aient aucun des caractères constitutifs propres « aux réunions publiques, et qu'en fait, il soit odieux de vouloir les « y assimiler, pour éviter de plus grands maux, l'Eglise aurait pu « être amenée à tolérer cette déclaration. Mais, en statuant que le

Une fois de plus, le législateur se plia à leur attitude, et la loi du 28 mars 1907 vint supprimer la nécessité de la déclaration préalable pour toutes les réunions publiques : cette loi a une portée générale, mais elle fut votée uniquement en vue de la situation spéciale des catholiques et des édifices de leur culte.

C'était la dernière concession possible. Il fallait ensuite, ou s'avouer vaincu et traiter avec Rome, ou engager la lutte sans merci : le refus de lutter n'est-il pas, d'ailleurs, un aveu d'impuissance !

Nous avons la conviction profonde qu'aucune loi importante concernant le culte catholique n'interviendra désormais en France sans le concours ou l'assentiment du Vatican. Il faudra donc reprendre les négociations ; les grands journaux quotidiens (1) ont prononcé dernièrement les noms d'hommes politiques chargés d'engager les pourparlers : vraies ou fausses, ces nouvelles prouvent que l'idée d'un accord possible avec le Pape est en germe : elle aboutira fatalement, mais à une échéance relativement éloignée ; il faudra le recul du temps pour éteindre les passions politiques qu'il serait imprudent de raviver par d'inutiles précipitations.

« curé ou desservant ne serait plus dans son église qu'un *occupant sans titre juridique*, qu'il serait sans droit pour faire aucun acte d'administration, on a imposé aux ministres du culte, dans l'exercice même de leur ministère, une situation tellement humiliée et vague, que, dans de pareilles conditions, la déclaration ne pouvait plus être acceptée. »

(1) *Le Matin*, 16 janvier 1912.

Le nouveau Concordat est préparé par les tribunaux et les cours ; il s'implante dans les faits, avant de s'introduire dans les codes. Il est donc intéressant d'étudier une jurisprudence qui, seule, régit et régira longtemps le culte catholique en France, et qui constitue les plus utiles des travaux préparatoires de la future loi sur les cultes.

CHAPITRE IV

LE DROIT DES OCCUPANTS EN L'ABSENCE D'ORGANISATION LÉGALE

Deux seuls articles de loi régissent actuellement la délicate question de l'occupation des édifices du culte.

C'est l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

Et l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 :

« A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. »

Le but de ce dernier article est avant tout d'assurer la paix religieuse et de garantir l'exercice public du culte, en dépit des événements ultérieurs :

« Je vous fais remarquer, dit le Ministre des cultes à

« la Chambre des députés, le 21 décembre 1906 (1), que
 « la jouissance de cet édifice est, en tout état de cause,
 « toujours laissée aux fidèles et aux prêtres, d'après le
 « premier paragraphe de l'article 5. »

Instruit par les refus successifs des catholiques, le législateur n'a pas voulu leur imposer à nouveau un régime cultuel. Il a reculé devant la création d'un état de droit qui serait venu sanctionner leurs désirs, et il a cru pouvoir maintenir l'état de fait, sans lui faire produire d'effet juridique.

La doctrine officielle entraîne ces deux conséquences :

1° Les ministres du culte et les fidèles sont de *simples occupants sans titre juridique* (2).

« Le hasard de la rencontre entre les fidèles et les curés, dit M. Briand, leur donnera une sorte de jouissance précaire de l'Eglise ». Selon la formule de M. le Procureur général Beaudouin : « l'église est affectée à un usage public, or, l'avantage concédé à une collectivité est exclusif de tout droit privatif, ou même seulement prédomi-

(1) *Journ. off.*, 22 déc. 1906, p. 3407, col. 4. Voir déclaration au Sénat, le 28 décembre 1906 : *J. off.*, 29 déc. 1906, p. 1231, col. 3.

(2) Voir circulaires du 1^{er} déc. 1906 et du 3 fév. 1907. — Exposé des motifs de la loi du 2 janvier 1907 : *R. O. D.* 1907. 2. — Déclarations de M. Briand à la Chambre des députés 21 déc. 1906 : *J. off.* 22 déc. 1906, p. 3397 ; au Sénat, 28 déc. 1906 : *J. off.* 29 déc. 1906, p. 1231. — Observations de M. de Las Cases au Sénat, 28 déc. 1906 : *J. off.* 29 déc. 1906, p. 1219 ; et de M. Guillier, 29 déc. 1906 : *J. off.* 30 déc., p. 1259. — Lettres du garde des Sceaux du 5 juin 1909 : *R. O. D.* 1909. 529 et du 8 déc. 1910 : *Gazette du Palais*, 1911. 132.

« nant, en faveur d'une individualité déterminée (1) ».

Donc : affectation au service du culte, sans doute, mais affectation précaire, sans droit individuel pour en garantir le maintien.

2° Les fidèles et les ministres du culte sont placés sur un pied d'égalité absolue. La République, qui ne reconnaît plus les religions, n'a pas à s'immiscer dans leur régime intérieur pour diminuer ou renforcer l'autorité des pasteurs; elle ne veut trouver en face d'elle que des citoyens.

Nous constaterons que le principe supérieur de la liberté des cultes, exigé par le maintien de la paix, empêche l'application de ces deux conséquences officielles : après cinq années, l'état de fait, que le législateur n'a pas voulu sanctionner par la reconnaissance de ses différents éléments (organisme interne de l'Eglise et hiérarchie), a donné naissance à un état de droit.

A travers la jurisprudence, nous essayerons de découvrir les quatre éléments constitutifs de ce droit :

Objet, sujet, contenu, sanction.

Nous aurons ensuite à rechercher quel en est le fondement et la nature.

SECTION I. — Objet du droit.

L'article 3 de la loi du 2 janvier 1907 a maintenu l'affectation cultuelle sans aucune réserve quant à son

(1) Pourvoi contre le jugement du tribunal de Saint-Palais du 17 déc. 1909 : *Gazette du Palais*, fév. 1911, pp. 132 et suiv.

objet, c'est-à-dire quant aux biens qu'elle grève ; la portée générale et exclusive de cette disposition est précisée par les documents ultérieurs : circulaires ministérielles et décisions judiciaires.

1° *Elle s'applique en tout état de cause, quelle que soit l'organisation du culte*, même s'il n'y a pas d'association cultuelle, même sans prise de possession par le curé. C'est une espèce de servitude qui grève l'édifice et qui empêche la commune d'en disposer à son gré (1). Elle est, en principe, indéfinie, et une seule cause peut y mettre fin ; la désaffectation dans les cas limitativement déterminés par la loi.

2° *Elle profite à tous les édifices affectés au culte avant la loi de 1905* et qui n'ont pas été restitués à des particuliers, à la suite d'une action en reprise, en revendication ou en restitution ; donc, à tous les édifices qui appartiennent désormais à l'Etat et aux communes.

Il faut comprendre parmi les édifices ainsi affectés, non seulement ceux qui sont pourvus d'un titre légal concordataire, mais même ceux qui, construits antérieurement au Concordat, n'ont cessé depuis d'être à la disposition des fidèles pour la pratique de leur religion. Dans ce cas, la preuve de l'affectation est établie par la possession de fait immémoriale, tandis qu'au contraire

(1) « Nous maintenons à la commune un édifice grevé d'une servitude spéciale, qui doit être laissé gratuitement à la disposition des catholiques et de leurs prêtres. » (Déclarations de M. Briand au Sénat le 28 déc. 1906. *Journ. off.* 29 déc. p. 1231.)

pour les édifices du culte qui ont été ouverts depuis le Concordat, la preuve de l'affectation incombe à ceux qui demandent le maintien de l'état de choses et s'opposent à la désaffectation (1).

Le tribunal civil de la Seine a rendu un jugement (2) qui montre toute l'étendue du principe de l'affectation quant aux édifices qu'il grève. Un propriétaire, agissant à la fois en son nom personnel et comme maire de la commune, avait fait reconstruire, en partie sur son terrain et en partie sur le terrain communal, l'église destinée à la célébration du culte catholique dans la commune, et il avait employé à cet effet des sommes provenant tant de sa libéralité que de dons et quêtes : il en résulte pour la commune un droit de jouissance de l'immeuble avec affectation spéciale. Par suite, le jugement qui ordonne purement et simplement la licitation du terrain doit être annulé sur la tierce opposition de la commune, et il échet au tribunal de dire que le terrain et les constructions qui y seront édifiées ne pourront être mis en vente que sous les réserves nécessitées par l'affectation spéciale.

3° *L'affectation s'applique aux dépendances de l'église* (sacristie, jardin attenant à l'église, chemin de ronde, etc., etc...) C'est l'opinion du Conseil d'Etat, et c'est aussi celle de la jurisprudence (3).

(1) Avis du Conseil d'Etat.

(2) 29 mars 1911. *Gazette des Tribunaux*, 1911. 2. 47.

(3) Voir notamment un jugement du tribunal civil de Lyon du

4° *L'affectation grève le mobilier garnissant les édifices du culte* : non seulement les objets purement culturels, comme les vases sacrés, mais tous les meubles qui ont été compris dans l'inventaire et qui sont actuellement propriété de l'Etat et des communes, tels que bancs, chaises, etc...

Seuls y échappent les meubles qui appartiennent à des particuliers : l'affectation disparaît par suite de la décision qui fait droit à la demande en restitution. En droit strict, les municipalités pourraient même exiger que les objets qui ont cessé de leur appartenir fussent retirés de l'église, propriété communale, par leurs propriétaires et aux frais de ceux-ci ; mais une circulaire ministérielle du 19 août 1909 (1) conseille le maintien du *statu quo* pour éviter des poursuites judiciaires onéreuses et le froissement des consciences qui pourrait en résulter. Elle recommande pourtant aux communes d'adresser aux propriétaires, par exploit d'huissier ou par simple lettre recommandée, une mise en demeure d'avoir à procéder à l'enlèvement des objets revendiqués ; elles écarteraient ainsi toute responsabilité quant à l'entretien, la conservation et la garde desdits objets et pourraient ensuite laisser les choses en l'état (2).

46 juin 1911, en ce qui concerne un jardin attenant à une église et servant de passage pour certaines parties de l'édifice où était rangé le matériel, et où se trouvait installé le calorifère : *R. O. D.* 1911, 338 ; *R. I. C.* 1911, 481 ; *R. A. C. C.* 1911, 263.

(1) *R. O. D.* 1909, 556.

(2) Un jugement du tribunal civil de Niort du 4 décembre 1909

3° *L'affectation s'applique d'une manière continue et exclusive, même en dehors des heures d'office et d'exercice du culte public*, car la pratique du culte comprend aussi les prières et tous les exercices individuels (1). Le maire ne peut donc pas utiliser l'édifice, ni même telle partie du mobilier ne présentant aucun caractère cultuel, comme les bancs et les chaises.

Si telle est la règle, elle ne saurait être absolue, et il faut reconnaître :

a) Que la commune, agissant dans un but d'intérêt général peut, à titre exceptionnel, disposer momentanément des chaises de l'église, pourvu que la pratique régulière et normale du culte collectif ou individuel n'en soit pas troublée (2).

b) Que le mobilier peut être transporté dans un autre

(R. O. D. 1912. 20) décide qu'une commune ne s'étant pas opposée à l'installation par le curé d'une horloge dans le clocher, elle est, en quelque sorte, liée par une convention tacite, dont elle ne peut demander la résolution ; qu'au surplus, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, exige la continuité de la situation antérieure, aussi bien pour les meubles que pour les immeubles.

(1) Voir lettre de M. Groussau, au ministre des Cultes, et réponse du ministre : R. A. C. C. 1908. 297.

(2) Lettre du ministre précitée. Jugé par le tribunal de Loudens (Référé) le 11 février 1910 (R. A. C. C. 1910. 151. R. O. D. 1910. 209.) qu'il n'y a pas un intérêt général immédiat à demander l'enlèvement des chaises de l'église communale, non pour la commune, mais pour les prêter à une association, en vue d'une représentation théâtrale. D'autre part, admettre la demande du maire, serait entrer dans l'interprétation de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, et par conséquent aborder le fond même du droit : le juge des référés doit donc se déclarer incompétent.

local, pendant les réparations de l'église ; c'est là évidemment un cas de force majeure, et le curé et les fidèles pourraient se pourvoir en référé si le maire s'opposait à l'enlèvement des objets culturels, au risque de compromettre ainsi leur conservation.

c) Que si les objets servant à l'exercice du culte ou qui, par leur nature ou leur destination, ont le caractère religieux, ne peuvent, en aucun cas, être retirés à la collectivité catholique, les œuvres d'art et tous autres objets conservés dans les édifices du culte et qui n'ont pas ce caractère, et ne sont pas utilisés directement par les fidèles pour la pratique de leur religion, ne sauraient être considérés comme rentrant dans la catégorie des meubles visés à l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907. Il appartiendra au gouvernement de déterminer, dans chaque cas particulier, si un intérêt suffisant justifie le déplacement de ces objets.

C'est du moins le critérium établi dans un Avis formulé par le Conseil d'Etat, mais nous n'en apercevons pas la justification. Tous les objets situés dans l'église ont un caractère religieux, et, il est à peine utile de le faire remarquer, les tableaux bien plus que les chaises. Le caractère artistique qui vient s'y superposer, non seulement ne le détruit pas, mais au contraire, l'amplifie et l'épure. Si la religion, dans sa forme, est l'accomplissement de cérémonies rituelles, elle est, dans sa nature, le culte rendu à Dieu, et, selon la magnifique expression de Bossuet : « Dieu est tout ce que nous pouvons penser de

« plus grand, et il n'est rien de ce que nous pouvons
 « penser de plus grand, parce que sa perfection est si
 « éminente que nos pensées n'y peuvent atteindre et
 « que nous ne pouvons pas même dignement comprendre
 « jusqu'à quel point il est incompréhensible (1). »

De ce point de vue si large, tout ce qui élève l'âme la porte vers Dieu : l'œuvre d'art religieux est un élan vers cet idéal, et, dans sa réalisation imparfaite, c'est le désir noble et désintéressé de rendre hommage à cette perfection qu'elle se sent incapable d'atteindre ; dans le langage de l'Eglise : c'est une prière. A ce titre, elle est aussi nécessaire à la pratique de la religion que le meuble liturgique.

En fait, aucune difficulté ne se produira : les œuvres d'art ne seront momentanément enlevées des églises que pour figurer dans des expositions, et les ministres du culte ne s'y opposeront pas plus que par le passé : n'est-ce pas pour eux, en effet, une propagande et une prédication ?

Mais, du point de vue seul de l'Art, il importe de limiter ces déplacements, surtout s'ils devaient devenir définitifs. L'œuvre d'art doit demeurer dans le cadre que l'artiste a voulu pour elle : née des aspirations de l'race, elle est le fruit du milieu, et elle réclame l'atmosphère locale pour continuer de vivre ; transplantée, « déracinée », dirait Barrès, elle s'alanguit et s'étiole comme ce lion

(1) Sermon sur le culte rendu à Dieu.

« vieux chasseur altéré de grand air », dont Leconte de Lisle décrit la mort lamentable dans la cage où l'a enfermé la curiosité des hommes.

Les musées sont nés de notre désir de tout connaître hâtivement et superficiellement : il serait bon que ces nécropoles ne devinssent pas le seul refuge de l'Art.

SECTION II. — Sujet du Droit.

L'affectation des édifices du culte est maintenue, dit l'article 5, § 2 de la loi du 2 janvier 1907, au profit des « fidèles et des ministres du culte ».

Sous le couvert de cette formule vague et imprécise, le législateur a voulu, sans doute, voiler aux susceptibilités des politiciens une réalité que la peur des mots les eût empêchés d'accepter, et il a maintenu seulement une affectation objective, sans désigner le sujet du droit.

Car, outre que les fidèles et les ministres du culte constituent un public inorganique, il n'est point indiqué de criterium qui permette d'isoler ce public, et d'en distinguer les éléments constitutifs. Qu'est-ce qu'un ministre du culte ? Qu'est-ce qu'un fidèle ?

Aucun doute ne subsiste, à ce sujet, dans l'esprit des auteurs de la loi, en dépit du vague de la formule légale. Les églises doivent être maintenues à leur destination antérieure, au culte catholique, et les *affectataires* sont les prêtres et les fidèles catholiques romains (1).

(1) Voir déclarations de M. Briand à la Chambre des Députés, le

Et dès lors, le véritable sujet du droit, c'est l'Eglise catholique, société parfaite dont la personnalité morale n'a pas été consacrée législativement, mais s'est imposée aux tribunaux dans les limites où la liberté du culte l'exigeait.

Sans doute, elle ne peut pas posséder, mais elle fait respecter son droit de jouissance sur les édifices du culte, par les seuls administrateurs qu'elle choisit librement, sans aucune ingérence du pouvoir civil, d'après les règles de son organisation interne; c'est-à-dire par ses pasteurs (évêques et prêtres) qui, placés sous l'autorité suprême du Pape, au triple point de vue du dogme, de la discipline et des mœurs, constituent la hiérarchie catholique.

Le législateur a cru pouvoir maintenir l'affectation sans reconnaître officiellement cette hiérarchie : il n'a pas aperçu l'inconciliabilité de ces deux attitudes. Sans aucun tâtonnement, la jurisprudence a supprimé la con-

21 décembre 1906 : *J. Off.*, 22 décembre 1906, p. 3397 ; au Sénat, le 28 décembre 1906, *J. Off.*, 29 décembre 1906, p. 1232. « Définir le
« curé, c'est inutile : il est défini, en fait, par l'affectation même de
« l'église. L'église n'est pas affectée à un culte quelconque, à un culte
« fantaisiste, elle est affectée au culte catholique ; c'est, par consé-
« quent, le culte catholique qui doit s'y pratiquer. Demain, si une
« difficulté surgit à propos du choix du curé, si un curé qu'on pré-
« tend ne pas être catholique s'est emparé de l'édifice, les fidèles,
« qui sont comme des affectataires, pourront plaider, et on se trou-
« vera dans des conditions de droit commun. Ce sont des procès
« susceptibles d'être soutenus devant les tribunaux français. »

Voir aussi la circulaire du ministre des cultes du 3 février 1907 qui dit : « Jusqu'à désaffectation régulière, les édifices doivent rester
« affectés, non pas à un culte quelconque, mais au culte auquel ils
« étaient consacrés avant la Séparation. »

tradiction; et, par ses décisions, sinon par les motifs qui les ont inspirés, elle a reconnu comme sujet de droit : l'Eglise catholique, hiérarchiquement organisée.

Tous les jugements et arrêts déclarent, en effet, que les affectataires sont les prêtres et les fidèles catholiques *romains*, en communion avec leur évêque, lui-même en communion avec le Pape; le culte dont il s'agit est celui qui était pratiqué sous le Concordat : il est caractérisé par la prédominance suprême du Pape (1).

Par ministre du culte, on doit entendre, non pas le représentant des fidèles, librement choisi par eux, mais le prêtre investi de sa qualité par l'autorité diocésaine, et en communion avec elle.

Les tribunaux civils se bornent à sanctionner les décisions de l'autorité diocésaine; ils refusent :

1° D'en subordonner l'effet à certaines conditions, notamment à l'obligation pour le ministre du culte désigné, de résider dans la commune sur le territoire de laquelle est située l'église qu'il doit desservir : la jouissance est laissée au prêtre que l'autorité diocésaine charge de « biner »; quand il reçoit l'ordre de son évêque d'assurer le service cultuel dans plusieurs églises, il doit être considéré comme le ministre du culte desservant chacune de ces églises (1);

(1) Voir Cour de Riom, 1^{er} mars 1909 : *D. 40. 2. 93. R. O. D. 1909. 179. R. I. C. 1909. 141.* confirmé par arrêt de Cassation du 6 février 1912 : *R. O. D. 1912 83. Gazette des Tribunaux, 22 février 1912.* et note.

(2) Voir en ce sens, Cour de Pau, 15 mars 1911 : *R. I. C. 1911.*

2° De rechercher si elles sont conformes aux règles canoniques : le prêtre qui a été révoqué par l'autorité ecclésiastique, de sa fonction de curé, et a cessé de reconnaître la hiérarchie, est tenu, par ce seul fait, de laisser la jouissance au prêtre désigné par l'autorité épiscopale (1) ;

Ainsi donc, c'est à l'évêque qu'est dévolu le pouvoir absolu de nommer les ministres du culte (2) qui bénéficieront de la jouissance effective de l'église, avec toutes les prérogatives qu'elle comporte, et que nous précisons ultérieurement.

Pour occuper l'église, le prêtre canoniquement institué n'est soumis :

a) — Ni à l'obligation de souscrire un contrat de jouissance ;

159. ; *R. O. D. R.* 1911. 240 ; Tribunal d'Angoulême 22 juin 1910 : *R. O. D.* 1910. 460 ; *Gazette des Tribunaux*, 1911. 2. 86.

(1) Voir Cour de Riom, 1^{er} 1909 : arrêt précité, confirmé par Cassation, le 6 février 1912 : *Gazette des Tribunaux*, 22 février 1912, et note. A l'occasion de ce dernier arrêt, M. le Procureur général Sarrut, tout en concluant au rejet du pourvoi, avait demandé à la Cour de Cassation de ne pas ériger en principe absolu que les règles du droit canon échappent à la connaissance des tribunaux : la Cour de Cassation ne l'a pas suivi dans cette voie : elle a posé un principe général.

Voir aussi Moye : *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1910. 8.

(2) Comparer jugement du tribunal civil de la Seine qui refuse d'accorder des dommages-intérêts au prêtre auquel l'évêque a retiré son « celebret », parce que c'est un acte purement religieux, d'ordre spirituel, accompli par un supérieur ecclésiastique, et que le tribunal n'a pas à apprécier. (Tribunal de la Seine, 4^{re} Ch. 13 févr. 1912. *Gaz. Trib.* 14 fév. 1912.)

b) — Ni à celle d'être contribuable de la commune.

c) — Ni même à celle de résider dans la commune.

Et les tribunaux ne peuvent apprécier la régularité canonique de la nomination... ils peuvent seulement empêcher tout empiètement d'un non affectataire (particulier ou prêtre schismatique), mais si la jouissance est réclamée par un ministre du culte, au nom et du consentement du bénéficiaire (l'Eglise), ils doivent l'accorder.

Et il en est de même si elle est réclamée par des fidèles : « Les fidèles, nous dit un magistrat (1), sont tous
« ceux qui appartiennent au culte catholique, et qui,
« professant les mêmes idées religieuses et pratiquant les
« mêmes rites religieux, sont en communion avec un
« prêtre desservant régulièrement la paroisse sous la
« direction de l'évêque. »

Et la jurisprudence sanctionne cette opinion (2).

Les fidèles ne peuvent se prévaloir du droit d'occupation qu'en établissant le lien qui les réunit à l'Eglise. L'action individuelle naît, en leur personne, de la qualité de catholique, et si l'on peut voir là, avec M. Hauriou et avec le Conseil d'Etat (3), une sorte de profession, analo-

(1) Voir Curet, premier président à la Cour d'appel de Chambéry : les *Communes et la loi de Séparation*, p. 432.

(2) Voir Cour de Poitiers : 27 déc. 1909 ; *R. A. C. C.* 1910. 442 ; *R. O. D.* 1910. 208. Tribunal de Brive : 12 fév. 1908 ; *R. I. C.* 1908. 463.

(3) Voir Hauriou : *Droit administratif*, 6^e édit., p. 863. — C. d'Etat 8 fév. 1908, S. 1908. 3. 52.

gue à celle de commerçant, c'est un point de vue incomplet : ce qui caractérise le catholique, c'est qu'il est membre de l'Eglise (1), et reconnu par elle, qui seule, possède vraiment un droit né en sa personne.

. De ce droit résulte une curieuse conséquence, occasionnée par les contradictions de la loi. Le Pape s'étant opposé à la formation des associations cultuelles, celles qui se constitueraient seraient nécessairement schismatiques, et ne pourraient, comme telles, obtenir la jouissance de l'Eglise : l'organisme élaboré par la loi est devenu illégal.

Rien ne démontre mieux l'illusion d'une séparation unilatérale, et l'impossibilité pour le législateur d'ignorer l'Eglise, tout en maintenant le principe de la liberté des

(1) M. Maurice Colin disait à la Chambre des députés le 4 avril 1903 ; *J. off.* 5 avr. 1903, p. 4214 : « J'avoue qu'à aucun titre, je ne
« me préoccupe de la hiérarchie catholique, ni de l'avenir de l'Eglise
« romaine. Cela ne me regarde pas et c'est le moindre de mes sou-
« cis. Mais j'estime que, légiférant pour des catholiques, j'ai à me
« préoccuper de savoir ce que c'est qu'un catholique, et je suis bien
« obligé de reconnaître qu'il n'est pas possible d'être et de se dire
« catholique si l'on méconnaît l'autorité de l'évêque, qui est le repré-
« sentant du Souverain Pontife. Vous ne pouvez m'indiquer un catho-
« lique qui puisse s'affirmer tel, s'il ne reconnaît pas l'autorité de
« l'évêque, représentant du Souverain Pontife. L'Eglise n'est pas
« organisée en démocratie, à l'exemple des cultes protestants ; c'est
« une monarchie absolue. Est-ce un bien ou un mal ? cela ne me
« regarde pas, et je ne m'attarderai pas à le rechercher. C'est un
« fait que je constate et dont j'ai par là même l'obligation de tenir
« compte. » La jurisprudence s'est approprié ces paroles, et il lui
est impossible de raisonner différemment si elle veut maintenir la
liberté du culte catholique.

cultes. La parole du Christ semble devoir s'appliquer : « Celui qui n'est pas avec moi est contre moi. » Il faut être pour l'orthodoxie ou pour le schisme.

On a reproché à M. Briand d'avoir déformé la Séparation et d'avoir favorisé l'église, en empêchant le schisme. D'après M. Marc Réville (1), des associations cultuelles pourraient se constituer indépendamment des prescriptions de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905 (qui exige la conformité aux règles d'organisation générale du culte), et obtenir la jouissance de l'église, à la condition que l'association cultuelle entendît pratiquer le culte auquel l'édifice était antérieurement consacré, car c'est le premier occupant qui serait certainement en droit de conserver l'église. Mais si elles veulent se constituer pour la pratique du culte auquel cet édifice était antérieurement consacré, ces associations doivent être orthodoxes, c'est-à-dire autorisées par le Pape. C'est ce que M. Briand fit judicieusement remarquer : « Je suis d'accord avec « M. Réville quand il dit : une association conforme à la « loi de 1905 peut toujours se constituer. C'est entendu. « Elle peut librement construire l'édifice nécessaire au « culte qu'elle veut pratiquer. Elle peut demander la « jouissance d'une église déjà consacrée au culte, c'est « entendu, à la condition toutefois, dans ce dernier cas, « je le répète, qu'elle soit en mesure d'exercer le culte « auquel cette église est affectée..... »

(1) Voir interpellation Marc Réville, 23 janvier 1911. *J. off.* 24 janvier 1911, p. 204.

« Quoi que vous fassiez, vous ne pouvez ni créer un
« culte ni déterminer les modalités d'un culte... Quand
« vous envisagez le culte catholique, vous ne pouvez pas
« investir pour sa pratique, une association de prêtres, en
« leur donnant le caractère qui convient à cet effet. Vous
« aurez beau faire des lois, vous n'aboutirez pas sur ce
« point, qui est d'ordre ecclésiastique. »

La jurisprudence a toujours affirmé cette doctrine.

Le Conseil d'Etat a annulé comme illégal un décret ministériel, qui transfère à une association cultuelle les biens de l'ancienne fabrique, avec la disposition exclusive des édifices servant au culte, parce que cette association n'était pas établie conformément aux règles d'organisation générale du culte catholique (1).

Si le ministre des Cultes, malgré l'interprétation « orthodoxe » toujours donnée par lui à la loi, avait pré-

(1) Conseil d'Etat Contentieux : 28 juillet 1911. *R. O. D.* 1911. 409. M. Chardenet, commissaire du gouvernement, disait au Conseil d'Etat, le 3 décembre 1910, à l'occasion d'associations cultuelles luthériennes : « Si la question se posait à propos de l'Eglise catholique, elle ne « saurait donner lieu à de longues discussions. En effet, cette Eglise « a conservé son unité. Elle relève de l'autorité du Souverain Pon- « tife, et le Pape règle souverainement l'organisation de l'Eglise « catholique pour l'ensemble de la chrétienté. Une association qui ne « correspondrait point à l'organisation de l'Eglise catholique ne « serait pas une association se conformant aux règles d'organisation « du culte catholique. Elle ne serait point, à vrai dire, une associa- « tion cultuelle catholique. » (*R. O. D.* 1911. 108.) — Voir aussi arrêt important du Conseil d'Etat du 8 février 1908. (S. 1908. 3. 52) : conclusions Chardenet et note Hauriou.

paré ce décret, c'est d'abord parce qu'il se prétendait incompétent pour statuer sur la légalité canonique de l'association cultuelle, mais aussi et surtout parce qu'il voulait provoquer l'établissement de la jurisprudence du Conseil d'Etat, et, après un émoi passager, rassurer indirectement les consciences catholiques (1).

(1) Voir décret du 5 juin 1909 qui attribue les biens de la fabrique de Sains-les-Fressin à une association cultuelle, et observations du ministre des cultes au Conseil d'Etat : *La Croix*, 21 juillet 1910. *R. A. C. C.* 1909, p. 236.

Questionné à ce sujet par M. Ancel, sénateur de la Seine-Inférieure, M. Briand a répondu (30 juin 1909) :

« Une seule question, Messieurs, pouvait se poser, mais cette
« question, je le répète, il n'appartient pas au ministre de la tran-
« cher : c'est celle de savoir si un prêtre est qualifié au regard d'un
« autre prêtre, si les documents qui sont relatifs à son interdiction
« sont probants. C'est une question qui ne peut être résolue que par
« une juridiction. Mais, Messieurs, l'article 8 de la loi de 1905 a été
« fait pour cela. C'est en vertu de cet article que vous pouviez con-
« tester la qualité d'un prêtre, et il vous suffisait d'en faire usage
« pour savoir si le Conseil d'Etat, interprétant la loi de 1905, était
« disposé ou non à garantir vos droits. Vous n'en avez pas fait usage,
« et, dans le cas présent, il est d'ailleurs tout à fait impossible qu'il
« en soit ainsi, parce qu'il n'y a pas d'autre association compétitrice.
« Mais la situation est-elle irréparable ? Le décret a été rédigé en
« conformité ou en violation de la loi. Sans que vous ayez besoin
« d'une association, le prêtre intéressé, et qui se prétend seul qua-
« lifié, ou tout autre intéressé, peut introduire un pourvoi devant le
« Conseil d'Etat, pour violation de la loi, pour excès de pouvoir, et
« plaider devant cette haute juridiction avec le dossier de l'honorable
« M. Ancel. Le Conseil d'Etat appréciera : il aura en mains les pièces
« et les documents. Le curé qui se déclare qualifié sera tout à fait
« l'homme qu'il faudra pour soutenir ce procès, et à lui auront pu
« être remis tous les documents décisifs, si tant est qu'il en existe. »
(*R. I. C.* 1909, 231.)

Les tribunaux civils, de leur côté, enlèvent la jouissance aux associations cultuelles pour la remettre au curé orthodoxe (1).

D'aucuns peuvent s'étonner de voir ainsi nos tribunaux civils et administratifs s'ériger en gardiens de l'orthodoxie, et en défenseurs de l'ultramontanisme. Mais si, dégagé de toute idée préconçue, l'on prend la peine

(1) La jurisprudence est désormais fixée dans ce sens par un récent arrêt de la Cour de cassation (Chambre civile) du 5 février 1912. *R. O. D.* 1912. 80. *Gazette des Tribunaux*, 15 février 1912, et note. Cet arrêt confirme un arrêt de la Cour de Bastia, du 17 février 1908, *R. I. C.* 1908. 156 *S.* 1908. 2. 273.

Il décide que lorsqu'une association cultuelle, non reconnue par l'autorité diocésaine a fait appel, pour la célébration du culte, au concours d'un prêtre non agréé par l'évêque, il appartient au juge des référés, statuant à titre provisoire, et à raison de l'urgence par lui constatée souverainement, d'attribuer avec la remise des clés et des objets cultuels, la jouissance de l'église paroissiale au seul curé institué par l'évêque, et de faire défense à l'autre prêtre d'y célébrer le culte. L'action peut être dirigée contre le prêtre attaché à cette association et contre le maire, bien que les demandeurs prétendent que la possession légale de l'église et des objets du culte appartient à l'association cultuelle, car l'obstacle rencontré par le prêtre catholique est le fait du prêtre schismatique qui détient les clés, et du maire qui les lui a remises.

Voir aussi un jugement du tribunal civil de Vesoul, 2 juin 1908, *R. A. C. C.* 1908. 280. *R. I. C.* 1908. 270. En sens contraire un seul jugement du tribunal de Nérac du 9 novembre 1907, qui maintient la jouissance à un prêtre à la tête d'une association cultuelle, et la retire au curé orthodoxe : *S.* 1908. 2. 273.

Voir note Bureau. *D.* 1910. 2. 23.

Il faut remarquer que si le conflit était né entre deux associations cultuelles, relativement au contrat d'attribution, c'est le Conseil d'Etat qui serait compétent, conformément à l'article 8 de la loi du 9 décembre 1905.

d'examiner la jurisprudence avec impartialité, on constate que ses décisions ne sont pas arbitraires et capricieuses, encore que non isolées, mais qu'elles sont engendrées fatalement par les faits, de même que, dans l'éprouvette du chimiste, l'eau est le résultat nécessaire de la combinaison de l'hydrogène et de l'oxygène mis en présence.

La nécessité de maintenir la paix religieuse s'impose au législateur, et ne peut être garantie que par deux principes : liberté du culte, maintien des édifices à la disposition des fidèles et des prêtres. Ces principes ne sont peut-être ni éternels, ni absolus, mais ils sont la conséquence de l'état social actuel en France ; tant qu'ils seront maintenus, il est impossible d'en éluder les conséquences rigoureuses : garantie judiciaire de l'orthodoxie, naissance d'un droit en la personne de l'Eglise catholique.

SECTION III. — Contenu du droit.

Les deux chapitres précédents nous ont permis de préciser la portée de l'affectation cultuelle : quant aux biens qu'elle grève, et quant aux personnes qui en bénéficient, et d'entrevoir l'existence d'un droit au profit de l'Eglise catholique ; il nous faut pousser plus loin l'analyse et déterminer l'étendue de ce droit, en recherchant si les occupants (prêtres et fidèles) bénéficient seulement d'une tolérance précaire, ou si l'on peut au contraire reconnaître, à leur profit, des prérogatives actives.

Bien que la loi ne connaisse que des affectataires, c'est,

en fait, le curé qui exercera toutes ces prérogatives ; nous le laisserons provisoirement au premier plan, et nous démontrerons ensuite que c'est là, non seulement un fait, mais un droit, car l'action des fidèles est subordonnée au consentement du curé.

A) — Droit aux clés.

L'article 52 du décret du 16 mars 1906, qui reproduit presque textuellement l'article 401 de la loi de 1884, est ainsi conçu :

« Une clé du clocher est déposée entre les mains du
« directeur ou président de l'association cultuelle, une
« autre entre les mains du maire qui ne peut en faire
« usage que pour les sonneries civiles, mentionnées à
« l'article précédent et l'entretien de l'horloge publique.
« Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle
« de l'église, une clé de la porte de l'église est déposée
« entre les mains du maire »

En l'absence de toute association cultuelle, et de tout contrat de jouissance, il semblerait que l'église, doive seulement rester ouverte pour permettre aux *affectataires* d'y pratiquer leur culte : ce serait là la conséquence normale entraînée par un abandon à titre précaire. Mais la Direction des Cultes et la jurisprudence se sont rencontrées dans leur manière d'interpréter la loi, et ont reconnu au curé ou desservant le droit de posséder une clé.

M. Tissier, directeur des Cultes, parlant au nom du

ministre dit, dans une lettre adressée à M. Brousse, député des Pyrénées-Orientales, le 2 mars 1907 :

« Il me paraît conforme à l'esprit de la loi qu'une clé
« de l'église soit laissée au curé ou desservant, pour lui
« permettre le libre exercice de son ministère, et le
« maire, en refusant une clé à cet ecclésiastique, s'expo-
« serait à des difficultés qu'il paraît plus sage d'évi-
« ter » (1).

Les recueils contiennent de nombreuses décisions sur la question (2). La jurisprudence décide, dans tous les cas, que pour avoir la libre disposition de l'église, le ministre du culte doit en posséder les clés. Il doit pouvoir, à tout instant, entrer dans l'église, sans être obligé de s'adresser à un tiers qui peut être absent (3).

A raison de l'urgence, le juge des référés est toujours compétent pour ordonner la remise des clés au curé, mais il ne pourrait assurer l'exécution de sa décision, en prononçant une astreinte comportant une condamnation à des dommages-intérêts, qui ne peuvent être adjugés que par le juge du fond.

Nous avons déjà vu que pour exercer ce droit, il suffit que le curé soit nommé par l'évêque, sans aucune autre condition : le maire ne peut refuser les clés, sous pré-

(1) Lettre communiquée à la presse, le 4 mars 1907. Voir *R. A. C.*, 1907. 93.

(2) Voir nombreux jugements et arrêts dans *D.* 1910. 2. 25 et *R. O. D.* 1911. 151.

(3) Voir Cour de Pau, 15 mars 1911. *R. I. C.* 1911. 159. *R. O. D.* 1910. 240.

texte que le curé n'habite pas la commune ; il ne peut même pas exiger l'engagement pris par le desservant de célébrer les offices religieux dans la commune. Son seul droit sera de provoquer la désaffectation de l'église, si le culte cesse d'y être célébré pendant plus de six mois conformément à l'article 23 de la loi du 9 décembre 1903 (1).

Une ordonnance de référé de Lons-le-Saulnier du 28 mars 1908 (2) décide même que si le nouveau curé n'habite pas la commune, et que le maire n'ait pas été avisé officiellement par l'évêque de la nomination du curé, le maire doit remettre par provision les clés au desservant, moyennant décharge signée par celui-ci et par plusieurs fidèles. Ces clés doivent naturellement comprendre les clés du clocher, de la sacristie, du tabernacle et des fonts baptismaux (3).

Mais le curé aura suffisamment justifié de sa qualité en produisant un numéro de la *Semaine religieuse* du diocèse, mentionnant sa nomination (4).

Toute cette jurisprudence est l'affirmation d'un véritable droit. Il profite, sans doute, à tous les occupants, mais il peut être exercé seulement par le curé, sans ré-

(1) Référé Bergerac, 12 juillet 1909. *R. A. C. C.* 1910. 29.

(2) *R. O. D.* 1908. 313.

(3) Référé Chaumont ; 26 janvier 1909. *R. O. D.* 1909. 154.

(4) Référé Barbezieux, 2 février 1908. Sur toute cette question, voir article de Vallavielle : la condition du prêtre dans l'Eglise catholique, après la loi de Séparation (*Revue catholique des institutions et du Droit*, 2^e série, p. 110 et p. 213).

serve. On comprendrait mal, en effet, que chaque fidèle pût posséder sa clé pour se rendre à l'église quand il le désirerait.

Ce n'est pas non plus au maire à indiquer les heures d'ouverture et de fermeture de l'église, mais au seul curé. La liberté du culte exige une direction, munie d'un pouvoir propre, que nous préciserons, en examinant, dans ce même chapitre, ce que d'un terme inexact, quant à sa valeur juridique, l'on a appelé le « droit de police du curé ».

Reconnaissons dès maintenant que le curé, possédant seul avec le maire une clé de l'église, n'est pas assimilable en tous points aux autres affectataires, et se trouve dans une situation privilégiée.

Le pouvoir du curé de fixer les heures d'ouverture et de fermeture de l'église ne lui appartient que pour lui permettre de maintenir l'ordre dans les cérémonies cultuelles, mais ne saurait justifier une fermeture arbitraire de l'église ; en pareil cas, tout fidèle, se croyant lésé dans son droit d'affectataire, serait qualifié pour intenter une action en dommages-intérêts. La commune serait également recevable à intenter semblable action, car, propriétaire de l'église, elle est en quelque sorte surveillante de l'affectation : tout acte du curé, accompli en l'absence de nécessités cultuelles, et, par conséquent, en dehors des limites de son droit d'affectataire, constitue un empiètement sur le droit imprécis de la commune, limité seulement par la servitude d'af-

fection cultuelle, et justifie l'action en dommages-intérêts.

B) — Rémunérations et tarifs. Usage du matériel (1).

La liberté du culte n'entraîne pas le droit pour tout individu d'exiger, en toute occasion, l'assistance d'un prêtre : le ministre du culte a toujours la possibilité de soumettre son concours à la réalisation de certaines conditions. A l'évidence, cet enchaînement du ministre du culte, cette obligation où il se trouverait de fournir les secours de la religion, même à des gens qu'il considérerait, d'après les lois de l'Eglise, comme inaptes à les recevoir, serait tout l'opposé de la liberté des cultes. Seule, l'autorité ecclésiastique est compétente pour fixer les conditions canoniques (2) ou pécuniaires que les fidèles doivent remplir afin de bénéficier de l'administration des sacrements.

Aussi bien, par liberté des cultes, on entend seulement la faculté laissée à chacun de pratiquer ou de ne pas pratiquer, et surtout le droit pour les différents Cultes, et les différentes Eglises de s'administrer librement, en l'absence

(1) Voir sur cette question : article de Lagrésille, dans *R. I. C.* 1909. 97.

(2) Le curé peut, à l'occasion d'un baptême, refuser d'admettre un parrain qui ne présenterait pas les conditions canoniques requises, appeler le bedeau pour faire les réponses liturgiques, sans d'ailleurs l'imposer comme parrain ; l'enfant n'ayant eu alors qu'une marraine, ce qui suffit d'après les règles canoniques (tribunal civil Epinal, 11 mai 1910, *D.* 1911. 2. 280).

de toute ingérence de l'État, à la condition que rien, dans leur activité, ne vienne attenter à la liberté d'autrui. Et c'est pourquoi, dans un esprit de louable équité, l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905, punit d'amende et même d'emprisonnement tout individu qui, par voies de fait, violences ou menaces, aura déterminé quelqu'un à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte.

Le fait par un ministre du culte de subordonner l'exercice de son ministère au paiement d'une certaine redevance, établie soit arbitrairement, soit d'après un tarif porté à la connaissance du public, ne saurait tomber sous le coup de cet article : c'est le droit strict de tout individu exerçant une carrière libérale (et le sacerdote est considéré maintenant, non plus comme une fonction de l'État, mais comme une carrière libérale), d'exiger la rémunération de ses services.

Il n'y a pas menace, par exemple, dans le fait du desservant de mettre l'un de ses paroissiens, à l'occasion de la célébration de son mariage, en demeure de payer le *denier du culte*, faute de quoi le mariage serait célébré à un tarif double, ou dans la forme du mariage d'indigents (1).

(1) Voir Cour de Caen, 16 juin 1909, *D.* 10. 2. 14. *R. A. C. C.* 1909. 213, confirmé par arrêt de Cassation du 9 avril 1910, *D.* 1910, 192. Tribunal civil d'Epinal : 11 mai 1910 : *Gaz. Palais.* 1910. 2. 399). Dans le même sens, un jugement du tribunal civil de Bazas, du 23 novembre 1909 (*D.* 1911. 2. 278.) décide que le ministre du culte peut soit refuser les honneurs funèbres à une personne qui ne contribuait pas aux frais du culte, soit majorer les honoraires à lui dus pour la

Une telle attitude est parfaitement licite en droit et, toutes réserves faites sur sa valeur évangélique, elle pourrait même aller jusqu'au refus total et inconditionné des sacrements. Si le prêtre, en agissant ainsi, a méconnu les instructions de son évêque, il n'appartient pas aux tribunaux civils de s'en faire les juges, et, seules, des sanctions ecclésiastiques pourront intervenir.

Mais la jurisprudence décide, avec raison, que si le ministre du culte a passé un contrat avec des particuliers, il doit l'exécuter de bonne foi, tel que les parties l'ont compris lors de sa passation, et les tribunaux civils se reconnaissent compétents pour interpréter ce contrat d'après la commune intention des parties : tel est du moins le principe indiscutable sur lequel se fondent les jugements et arrêts. Les tribunaux l'ont parfois appliqué avec une rigueur extrême : dans une hypothèse solutionnée par un jugement du tribunal civil de Montbéliard (1), le curé alléguait que le défunt ayant refusé de recevoir les derniers sacrements, sa veuve ne pouvait exiger une inhumation religieuse, bien que son mari fût titulaire d'une carte d'abonnement paroissial, laquelle délivrée contre le versement d'une cotisation de trois francs, garantissait au porteur la gratuité des services religieux. Le tribunal n'a pas admis l'exception soulevée par le curé pour se dégager

cérémonie, d'une somme équivalente au denier du culte, et perçue sous le nom de « droit du culte ».

(1) Tribunal civil de Montbéliard : 15 décembre 1910. *Gazette du Palais*, mars 1911, p. 261 et note ; *R. I. C.* 1911. 184.

du lien contractuel. Nous ne pouvons pas approfondir cette intéressante question qui ne rentre pas directement dans le cadre de notre étude : disons seulement qu'il nous paraît assez juridique de voir dans le refus du fidèle de recevoir les sacrements, un cas de force majeure (1) s'opposant à la célébration de l'office promis, et justifiant le refus parallèle du curé de s'acquitter de son obligation. En faisant œuvre interprétative, le juge doit envisager, non seulement les termes précis du contrat, mais aussi les conditions tacitement reconnues par les contractants, et au nombre desquelles figure l'observation des règles canoniques. Le fidèle qui traite avec un ministre du culte se reconnaît membre de l'Eglise, il en admet les dogmes et les règlements, et il incorpore tacitement à sa convention toute la législation canonique qui peut y avoir rapport, et qui prend, à son égard, une valeur contractuelle : dès lors, s'il refuse de se soumettre aux lois de l'Eglise, il manque à l'exécution de ses obligations, et le cocontractant se trouve lui-même dégagé par application de l'article 1184 du Code civil.

Mais, dans tous les cas, la rémunération du curé doit avoir pour cause un service rendu par lui, c'est un « honoraire », auquel il ne peut donner comme base l'usage de l'édifice ou du mobilier qui ne lui appartiennent pas, et qui sont abandonnés gratuitement à tous les fidèles : l'interprétation de la loi ne laisse place à aucun doute.

(1) Voir Frazier Hermann et Carpentier Rép. : *Cas fortuit et force majeure* n° 20 et suiv.

I. — *Entrée de l'Eglise.*

Elle ne peut être subordonnée au paiement d'une taxe, et doit être librement accessible à tous ceux qui veulent prier et pratiquer le culte. Aucun trouble ne peut en résulter, car le ministre du culte a toujours le droit de faire expulser tout individu qui, par sa tenue incorrecte, porterait atteinte à la dignité du lieu et nuirait à l'ordre des cérémonies (1).

La perception d'une redevance pour une fête de charité ne sera certainement pas considérée comme une entrave à la liberté du culte, ni une violation de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, mais c'est par l'effet d'une tolérance et non d'un droit ; il faudra prendre soin, croyons-nous, de laisser libre une partie de l'église pour permettre aux fidèles de remplir leurs devoirs religieux.

En tout cas, l'arrêté préfectoral qui interdit de donner, sans l'assentiment de l'autorité administrative, des concerts ou fêtes dans les lieux publics, n'est pas applicable aux chants liturgiques exécutés par une Société chorale dans une église, pendant une cérémonie du culte, alors qu'une partie des assistants n'y avait été admise qu'en payant (2).

(1) Le fait par un individu de crier « chapeau ! chapeau ! » pendant un sermon, est un trouble à l'exercice du culte qui constitue un délit. (Cour de Toulouse, 15 mars 1911, *R. A. C. C.* 1911. 153. *R. I. C.* 1911. 162.)

(2) Cassation 5 novembre 1910, *Gazette Trib.* 1911. 2. 121. *D.* 1911. 1. 159.

Quand l'audition est payante, elle n'en conserve pas moins son caractère religieux, si l'entrée de l'édifice est demeurée libre, et qu'une notable partie des places a été laissée gratuitement à la disposition des fidèles : il n'y a donc pas lieu d'appliquer le droit des pauvres établi par les lois des 7 frimaire et 8 thermidor an V, qui frappe seulement les spectacles payants, ayant le caractère de divertissement (1).

II. — *Usage du matériel.*

Il donnait lieu, sous le Concordat, à la perception d'une taxe au profit des fabriques : l'article 19 de la loi de 1905, autorisait la même perception au profit des associations cultuelles, et il est probable que la jurisprudence eût accordé les mêmes droits au prêtre concessionnaire en vertu d'un contrat de jouissance.

Mais, en l'absence d'association cultuelle ou de contrat de jouissance, les ministres du culte ne peuvent réclamer aux assistants de redevance basée sur l'usage du matériel cultuel (2).

a) *Bancs et chaises.*

Il est interdit au curé d'établir un tarif des places ou de procéder à l'adjudication des chaises qui était pratiquée, avant la Séparation, principalement à Paris.

(1) Conseil de préfecture de l'Orne du 10 juin 1910. *R. O. D.* 1910. 313. Conseil de préfecture du Rhône du 23 mai 1910 *R. O. D.* 1910. 626. *R. A. C. C.* 1911. 223.

(2) Voir circulaire du 1^{er} déc. 1906.

Tout intéressé peut refuser de payer la redevanceréclamée par le ministre du culte ou son préposé, et intenter une action en restitution de la somme indûment payée (1).

Si une scène désagréable avait été faite à cause du refus de paiement, elle pourrait donner naissance à une action en dommages-intérêts (2).

M. Eymard-Duvernay (3) prétend que l'action en restitution ne peut pas être intentée quand le fidèle a payé librement et en connaissance de cause, car la répétition de l'indû n'est possible que si le paiement a été fait par erreur (article 1377 du Code civil). Il n'y a pas, à notre connaissance, de jurisprudence sur la question, mais nous croyons que, dans tous les cas, même s'il n'y a pas eu erreur de la part du fidèle, ni dol, violence ou manœuvre frauduleuse de la part du curé ou de son préposé, l'action en répétition serait recevable : il serait toujours possible d'y voir un paiement fait en vertu d'une obligation sans cause, ou plutôt ayant une cause illicite ; car la jurisprudence admet l'action en répétition dans le cas où l'obligation est illicite à l'égard d'une seule des parties : celle dont l'engagement ne blesse ni la loi, ni la morale est recevable à exercer cette action, alors même qu'elle aurait eu la pensée d'acquitter une obligation

(1) Voir circulaire du préfet de Meurthe-et-Moselle, *R. I. C.* 1909.92.

(2) Tribunal de paix de Laforce (Dordogne) 9 juin 1909, *D.* 10.5.11.

(3) Le clergé, les églises et le culte catholique dans leurs rapports légaux avec l'Etat, p. 278, n° 308.

naturelle (1). Or, dans notre espèce, la cause du paiement, licite quant au fidèle, sera toujours illicite quant à celui qui le réclamera, ministre du culte ou préposé. Mais pour que l'action soit recevable, il faudra qu'il y ait eu remise au fidèle d'un ticket correspondant au prix de sa place; sinon, outre qu'il serait difficile de prouver le paiement, il y aurait lieu, en l'absence de réserves formulées au moment même de ce paiement, d'y voir une offrande volontaire, une participation aux frais généraux du culte, toujours licite. Pas plus que par le passé, on ne remet de tickets aux fidèles et il n'y a rien de changé, sinon dans l'esprit inquiet des juristes. Le bedeau continue à parcourir les rangs des fidèles, et à quêter pour les chaises : il existe un tarif officieux, connu de tous, et s'il se présente un individu qui refuse le paiement, le bedeau n'insiste pas, et les principes juridiques sont sauvegardés !

La jurisprudence défend au curé d'apposer des étiquettes sur les chaises ou bancs pour en assurer la location ou la destination personnelle; en pareil cas, elle reçoit l'action en dommages-intérêts intentée par la commune (2).

En résumé, le curé a le droit :

a) De recueillir des offrandes volontaires. En province, on pourra continuer de suivre la pratique des dons

(1) Voir Dalloz, Code civil annoté, art. 1377, nos 118 et suiv.

(2) Cour de Poitiers, 24 déc. 1909. *R. I. C.* 1910. 49. *R. A. C. C.* 1910. 43.

annuels, mais en ayant soin d'éviter toute mention qui pourrait faire croire à une location et donnerait ouverture à une action en restitution au profit du fidèle, et peut-être même en dommages-intérêts au profit de la commune.

6) D'indiquer aux fidèles une place pour le bon ordre des cérémonies religieuses, à la condition de n'exiger aucune rémunération.

b) — *Funérailles.*

Le curé a la jouissance exclusive du matériel appartenant à l'Etat et aux communes, et qui est utilisé pour le *service intérieur* (1); il peut refuser, pour un enterrement civil, l'usage d'un drap mortuaire compris dans l'inventaire de l'ancienne fabrique (2). Cette décision très juridique, conséquence de l'affectation cultuelle de l'église et des meubles la garnissant, se justifie, en outre, par l'obligation où se trouvent les communes, d'après l'article 2 § 4 de la loi du 28 décembre 1904, de fournir pour les inhumations, un matériel constitué en vue d'obsèques religieuses de tout culte et même d'obsèques dépourvues de tout caractère confessionnel.

Le curé ne peut pas louer le matériel, mais il lui est toujours loisible d'exiger une rémunération globale plus ou

(1) Le service intérieur comprend la fourniture d'objets destinés au service de funérailles dans les édifices religieux et la décoration intérieure et extérieure des édifices. (Voir loi du 23 déc. 1904).

(2) Tribunal de Paix de Houcillès (Lot-et-Garonne) 21 sept. 1914. D. 41. 5. 58.

moins importante suivant la pompe déployée dans la cérémonie (officiants, chants, etc., etc.) à condition de ne pas faire état, dans son tarif, de l'emploi du matériel communal.

En fait, les différentes *classes d'inhumation*, sont caractérisées, non seulement par le nombre des officiants et la solennité liturgique de l'office, mais aussi et surtout par la pompe de la décoration et de l'ornementation de l'église. Le clergé ne réclame pas toujours un prix global : traînant avec lui de vieilles habitudes concordataires, il lui arrive de mentionner la location du matériel ; le plus souvent, il ne se produit pas de difficultés, mais il est toujours au pouvoir d'un fidèle mal intentionné ou d'une municipalité zélée de réclamer, l'un, la restitution de la somme versée, l'autre des dommages-intérêts. La prudence conseille donc aux curés de fixer un tarif global.

Si le matériel communal est insuffisant, le curé pourra mettre à la disposition des fidèles, contre rétribution, un matériel lui appartenant, et jouer ainsi le rôle d'entrepreneur. La circulaire du 1^{er} décembre 1906 semble lui dénier ce droit : « Au cas où le matériel ferait défaut, et « où il faudrait le faire venir du dehors, ce ne sera pas « au curé ou desservant de traiter, à cet effet, avec un « entrepreneur ; ce soin appartiendra, soit directement « aux familles, sous réserve de l'obligation de se munir « des autorisations nécessaires auprès de la municipalité, « soit à celle-ci, pour le compte des familles. »

La circulaire prend soin de faire remarquer qu'il s'agit du *service intérieur*; aucun doute ne pourrait évidemment exister relativement au *service extérieur*, qui « com-
« prenant exclusivement le transport des corps, fourni-
« ture de corbillards, cercueils, tentures extérieures des
« maisons mortuaires, voitures de deuil, ainsi que les
« fournitures et personnel nécessaires aux inhumations,
« exhumations et incinérations, appartient aux commu-
« nes à titre de service public », d'après l'article 2 § 1 de la loi de 1904. Comme le § 6 du même article s'oppose à ce que les fabriques deviennent entrepreneurs du service extérieur il paraît logique, en l'absence d'associations cultuelles succédant aux fabriques, d'étendre cette défense aux ministres du culte (ceci prouve l'impossibilité pour la loi de considérer les ministres du culte comme de simples particuliers, et de méconnaître leur qualité cléricale).

Mais pour le *service intérieur* qui est d'ordre essentiellement cultuel, nous n'apercevons pas le principe sur lequel se fonde la circulaire pour défendre au curé de jouer le rôle d'entrepreneurs. Il peut, comme tout autre, louer un matériel lui appartenant ou être choisi librement par les intéressés comme mandataire chargé de remplir toutes les démarches rendues nécessaires par la cérémonie des funérailles. La circulaire veut, sans doute, empêcher que le curé ne devienne, en fait, l'intermédiaire indispensable, et que, propriétaire d'un matériel, il refuse ses services à tout individu qui voudrait faire

appel à un autre entrepreneur ; mais, outre qu'elle manque de fondement légal, elle apparaît dépourvue de sanction ; il est évident qu'en pareille hypothèse, on ne saurait appliquer les peines prévues par l'article 31 de la loi de 1903. Il n'y aurait dans l'attitude du ministre du culte ni voies de fait, ni menaces, ni violences pour déterminer un individu à pratiquer ou à s'abstenir de pratiquer un culte ; mais seulement exercice du droit incontestable pour lui de refuser ses services. Il n'y aurait pas non plus détournement de l'affectation cultuelle, et l'action en dommages-intérêts nous paraît irrecevable.

Mais il y a plus : l'intervention de la municipalité dans la décoration intérieure de l'église constituerait une immixtion dans la célébration du culte et serait manifestement contraire au principe séparatiste.

Nous ne voyons pas non plus de quelles autorisations le curé doit se munir auprès de la municipalité : la seule obligation à laquelle demeurent tenus tous les fidèles est de ne commettre aucun acte contraire à l'affectation cultuelle, sous peine d'être actionnés en dommages-intérêts.

c) — *Usage des cloches.*

Les cloches constituent un élément du mobilier garnissant l'église, et le ministre du culte a le droit incontestable de les utiliser pour les services religieux.

Le maire méconnaîtrait les principes de l'affectation cultuelle en faisant enlever les cordes destinées à mettre les cloches en branle, et en refusant de remettre au curé

une clé de la porte donnant accès au clocher ; une telle attitude qui constitue un *fait personnel* justiciable des tribunaux civils, justifie une action en référé (1).

Il appartient au maire de prendre tous arrêtés nécessaires pour concilier le libre exercice du culte avec la nécessité de garantir la tranquillité publique ; nous étudierons ultérieurement dans quelle mesure il peut, à cet effet, agir en sa qualité de maire, et quels recours sont mis à la disposition du curé et des fidèles.

Répetons, une fois de plus, que le curé ne peut établir de tarifs pour les sonneries de cloches : qu'on ne conclue pas trop hâtivement à leur gratuité. Le curé nomme seul, sans l'assentiment du maire, le sonneur préposé aux sonneries religieuses : ce sonneur doit naturellement recevoir un salaire qui devra lui être payé par tout individu ayant recours à ses services ; rien ne s'oppose à ce que le curé lui alloue un traitement forfaitaire, et touche lui-même une rémunération des fidèles : dans chaque cas, ce qui sera ainsi payé, c'est le service rendu, et le curé qui contracte directement l'obligation peut la faire remplir par un de ses subordonnés, car elle ne présente pas le caractère « *intuitu personæ* ». Or, la jurisprudence refuse aux particuliers le droit de faire sonner les cloches, sans le consentement et à plus forte raison, contre le gré du curé (2). Il faut donc passer par l'intermédiaire du mi-

(1) Mirecourt. Référé, 12 septembre 1908. *R. I. C.* 1909. 474.

(2) Cour d'Amiens, 9 mars 1910. *R. O. D.* 1910. 272. Cour de Mont-

nistre du culte et lui payer la rémunération qu'il réclame.

En dépit de quelques subtilités juridiques, la situation est à peu près la même que sous le Concordat. Le curé peut utiliser le matériel de l'église en vertu d'un véritable droit. La circulaire du 1^{er} décembre 1906 lui interdit de réclamer un prix de location du matériel, parce qu'elle voit en lui un *occupant sans titre juridique*. Mais il lui est loisible de demander un honoraire pour les services qu'il rend en utilisant le matériel, et la cause de la rémunération n'est, en somme, changée que dans la théorie, le fait continuant à subsister.

C) — Actes de disposition et d'administration.

« Les affectataires sont sans droit pour accomplir aucun acte d'administration, et à plus forte raison, aucun acte de disposition » dit la circulaire du 1^{er} décembre 1906.

Nous réservons un chapitre spécial à l'étude de l'importante question des réparations que, seule, la municipalité peut entreprendre. Il nous suffira de faire remarquer ici que si le curé, agissant sans droit, entreprenait de son propre chef d'effectuer des réparations, il paraîtrait difficile de le condamner à des dommages-intérêts alors que la commune n'établirait pas l'existence d'un préjudice ; les tribunaux, qui n'ont pas encore

pellier, 25 juillet 1911, *R. O. D.* 1911. 468. *R. A. C. C.* 1911. 337. *R. I. C.* 1911. 469.

statué sur la question, verraient peut-être un dommage moral dans l'atteinte portée au droit du propriétaire ; il apparaît faible et hypothétique, et semble compensé par le bénéfice matériel résultant des réparations (1).

L'exercice du culte exige un adoucissement de la formule impérative de la circulaire ; il n'est pas douteux que le curé peut, non seulement faire l'achat de charbon pour le calorifère et d'objets du culte consommables (cierges, vin, etc ..) mais encore contracter un abonnement avec la compagnie du gaz ou de l'électricité, dans le cas, bien entendu, où les appareils sont déjà posés.

Théoriquement, il agira en qualité de gérant d'affaires de la collectivité catholique. En fait, l'entrepreneur n'aura en face de lui qu'un simple particulier. En cas d'insolvabilité, il ne pourra exercer aucun recours :

a) Ni contre la commune, propriétaire de l'édifice, à laquelle il n'est réuni par aucun lien de droit ;

b) Ni contre les catholiques, masse indéterminée, sans personnalité morale.

S'il s'agissait de poser des appareils d'éclairage ou de chauffage, qui nécessitent des travaux dans l'édifice, on se trouverait en présence d'une véritable réparation de l'immeuble et il y aurait lieu de se reporter aux explications que nous fournirons à ce sujet dans un chapitre ultérieur.

(1) Voir chapitre des réparations. L'arrêté par lequel le maire interdit de faire des réparations, sans autorisation, est dépourvu de sanction. Cass, crim. 9 déc. 1911. *R. O. D.* 1912. 49. *R. A. G. C.* 1912. 47.

Le curé peut décorer l'intérieur de l'église, à son gré. Il peut notamment tendre des oriflammes multicolores, dont le clergé contemporain se montre amateur et qui par leurs tons criards et leurs formes belliqueuses, troublent la pieuse quiétude de l'église et semblent mieux convenir à la décoration d'une salle de banquet qu'à celle de la maison de Dieu. Mais c'est le droit incontestable des ministres du culte, et au nom du goût le plus élémentaire, nous ne pouvons que le regretter.

Parmi les décorations dont le curé peut revêtir l'intérieur de l'église figurent naturellement le drapeau du Sacré-Cœur et celui qui porte les armes pontificales. En l'absence de troubles, le maire ne pourrait pas prendre un arrêté pour interdire leur exposition.

Le curé peut porter à la connaissance des fidèles, par voie d'affiches, tous les actes ecclésiastiques (décisions épiscopales ou pontificales) ou l'indication des cérémonies cultuelles, à l'exclusion de toutes mentions extracultuelles.

Ces affiches peuvent être apposées à l'intérieur et à l'extérieur de l'église ;

A l'intérieur, elles sont naturellement dispensées du timbre ;

A l'extérieur, elles en sont également dispensées quand elles ne contiennent que des mentions étrangères à toute idée de spéculation (ordre des offices, sonneries, prières, mandements des évêques, etc.) (1) : il en serait autre-

(1) Voir décision du ministre des Finances du 13 novembre 1882 ;

ment s'il y avait, par exemple, indication du prix d'un billet de chemin de fer pour un pèlerinage ou une excursion. Il faudrait timbrer l'affiche à l'extérieur sous peine d'amende.

L'apposition d'affiches politiques à l'intérieur de l'église constituerait un détournement de l'affectation culturelle ; en l'absence d'associations culturelles, il ne saurait en résulter la désaffectation de l'édifice, mais la commune serait qualifiée pour intenter une action en dommages-intérêts ; cette action pourrait être dirigée contre le curé qui verra sa responsabilité s'étendre en proportion des droits qui lui seront reconnus par la jurisprudence : ce sera la conséquence de son droit de surveillance et de contrôle que nous allons maintenant préciser.

D) — Droit du curé de régler les cérémonies religieuses.
Police sacerdotale (1).

Le culte n'est vraiment libre que s'il peut être exercé avec ordre : sans direction qui préside à leur fixation, à leur réglementation et à leur ordonnance, il est impos-

D. O. R. 1910. 339. jugement Béziers 10 mai, 1910. *R. O. D.* 1911. 194.

(1) Voir sur cette question : Article de Loche dans *R. I. C.* 1911. 133. — Crouzil : *Traité de la police des cultes*, p. 31. — Article d'Armand Lods dans la *Revue de Droit et de jurisprudence des églises séparées de l'Etat*, reproduit dans *R. I. C.* 1910. 253. — Article d'Eymard-Duvernay : *R. A. C. C.* 1911. 97. — Morgand : *La loi municipale*, 8^e édition, 1910, n° 932.

sible de concevoir des cérémonies religieuses collectives. Certaines religions peuvent se contenter de réclamer de leurs adhérents des pratiques individuelles, des prières, mais pour la religion catholique, objet de notre étude, le culte suprême rendu à Dieu, c'est la célébration de la messe, office essentiellement public et d'une importance telle aux yeux de l'Eglise qu'elle a fait à ses fidèles un précepte d'y assister au moins une fois tous les dimanches et aux fêtes dites d' « obligation » (Noël, la Toussaint, l'Ascension, l'Assomption.) Pas de culte catholique sans célébration de la messe ; pas de célébration de la messe possible, sans direction ecclésiastique pour la réglementer.

Cette nécessité, née de la nature même des choses, était sanctionnée par les Articles Organiques (loi du 18 germinal an X) dans leur article 9 : « Le culte catholique « sera exercé sous la direction des archevêques et évêques « dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs « paroisses. » L'article 35 permettait aux évêques d'établir des chapitres, et c'est tout ce que disait le Concordat.

Le curé, qui présidait aux cérémonies cultuelles, jouissait cependant de ce que l'on appelait un « droit de police » (1).

La loi de 1905 est moins explicite que les articles organiques dont elle prononce l'abrogation. Elle ne tranche pas la question, et c'est une conséquence de sa volonté d'ignorer l'organisation intérieure des cultes. Mais la

(1) Voir ce que nous avons dit à ce sujet dans le chapitre consacré à l'étude de la situation concordataire, p. 44 et 5

situation antérieure est maintenue sans difficultés possibles. D'après les termes mêmes de la circulaire du 2 décembre 1906 : « Le culte continue à être exercé comme « par le passé ».

Comme sous le Concordat, le curé règle les cérémonies du culte et peut faire appel au maire en cas de trouble. Il a le droit de déposer une plainte au Parquet, en se portant partie civile et même de citer directement l'auteur du trouble devant la police correctionnelle, en invoquant l'article 32 de la loi de 1905 qui punit « ceux « qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés « dans le local servant à ces exercices ».

La jurisprudence décide, en application de ces idées, que le curé peut :

a) Réserver des places spéciales à un chœur de jeunes filles (1) ;

b) Assigner une place aux enfants des différentes écoles ; prendre par le bras une jeune fille pour la prier de quitter la place qu'elle occupe malgré sa défense (2).

Ces deux espèces isolées sont intéressantes parce qu'elles ont été l'objet d'un pourvoi du ministère public, et ont donné lieu à deux décisions de principe de la Cour suprême.

Leurs solutions ont été maintenues :

(1) Cour de Pau, 6 mars 1909. *R. I. C.* 1909. 255.

(2) Tribunal de Saint-Palais, 17 décembre 1909, *R. O. D.* 1910. 118.

a) En ce qui concerne l'arrêt de la cour de Pau, par un arrêt du 1^{er} décembre 1910 (1) ;

b) En ce qui concerne le jugement du tribunal de Saint-Palais, par un arrêt du 12 janvier 1911 (2).

Ces deux arrêts reposent sur le même motif de principe qui forme maintenant le statut des ministres du culte en cette matière :

« Attendu qu'il résulte des dispositions qui garantissent
« la liberté religieuse, que les ministres du culte possè-
« dent tous les droits qui leur sont nécessaires pour
« assurer le libre exercice du culte dans les lieux où il
« est pratiqué, et que, dans cette limite, et, sous les ré-
« serves spécifiées par la loi dans l'intérêt de l'ordre
« public, ils exercent seuls les droits en question ».

La Cour de Cassation reconnaît donc bien nettement aux ministres du culte le droit exclusif de réglementer et de présider les cérémonies cultuelles, mais elle a cassé plusieurs motifs formulés par le tribunal de Saint-Palais et par la cour de Pau, et elle refuse :

a) De reconnaître aux ministres du culte un droit de *police intérieure* ;

b) De qualifier les ministres du culte catholique de *curés et desservants* et de rattacher à ces titres les droits qui appartiennent auxdits ministres du culte.

Ces deux restrictions ont été formulées par la Cour de

(1) Cass. 1 Déc. 1910. *Gazette du Palais*, 9 déc. 1910. *Gazette des Tribunaux*, 1911. 2. 65.

(2) Cass., 12 janvier 1911. *Gazette du Palais*, février 1911, p. 132.

Cassation, sans doute, pour accorder une satisfaction de forme à la doctrine législative et gouvernementale (1) qui considère le curé comme un *occupant sans titre juridique* ; en fait, elles n'ont aucune portée pratique, par les raisons suivantes :

a) La qualification du droit reconnu au curé importe peu, mais, seule la constatation de ce droit.

M. le Procureur général Beaudouin faisait justement remarquer : « Le prêtre n'a pas le droit de police intérieure. Même sous l'empire de la législation concordataire, il ne possédait pas ce droit, si le mot *police* est pris dans son acception juridique ordinaire. Le mot *police* désigne, en effet, cette partie de l'administration qui a pour objet spécial le maintien de l'ordre public, de la propriété et de la sûreté individuelle (Blanche. Dictionnaire d'administration. Voir Police n° 1583.) Or, le droit du curé était purement sacerdotal, et ne comportait ni le pouvoir de dresser procès-verbal, ni celui de faire sanctionner par les magistrats les règlements intérieurs qu'il édictait. Quant au maire, il gardait le privilège d'intervenir pour exercer son droit de police sanctionné par la loi de 1884 (2). »

Mais il reconnaît « qu'au sein de tous les groupements humains, s'organise spontanément une sorte de hié-

(1) Voir lettres du garde des Sceaux du 5 juin 1909 (*R. O. D.* 1911. 529.) et du 8 décembre 1910 (*Gazette du Palais*, 1911. 132) ordonnant au procureur de former le pourvoi.

(2) Voir *Gazette du Palais*, 1911, p. 132.

« rarchie, sans sanction effective, à la vérité, mais gar-
« dienne utile du bon ordre, et assurant officieusement
« l'application d'une règle intérieure. C'est dans cette
« mesure qu'il faut reconnaître au prêtre, dans le temple
« affecté par la loi au culte public, et pendant l'exercice
« du culte, la prédominance pastorale que lui accordent
« les préceptes du catholicisme et la piété des fidèles ;
« cette prédominance n'est génératrice d'aucun droit,
« mais elle est exclusive de la mauvaise foi ou de l'inten-
« tion dolosive quand elle s'exerce dans l'ordre cultuel. »

Pressé par son esprit de jurisconsulte d'apercevoir la véritable situation du curé, et obligé, par profession, de respecter le désir de son supérieur hiérarchique, et de refuser tout droit au ministre du culte, le Procureur Général dut se servir d'une formule transactionnelle et vague, et à laquelle nous ne pouvons donner d'autre signification que la dénégation d'un droit pour le ministre du culte.

Or, si la Cour de Cassation déclare, dans l'arrêt du 12 janvier 1911, que les « droits du ministre du culte ne sau-
« raient être confondus avec un droit de police », elle affirme aussi « que les ministres du culte possèdent tous
« les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le
« libre exercice du culte dans les lieux où il est pratiqué ». En fait, c'est le rejet du pourvoi : la situation antérieure est maintenue, et il est permis de penser que la Cour de Cassation ne s'est pas méprise sur la portée véritable de son arrêt.

b) En refusant de rattacher ce droit à la qualité de *curé*, elle a fait une concession de surface à la doctrine du garde des Sceaux.

Il semble, à la lecture des deux arrêts, que c'est l'officiant qui doit être considéré comme bénéficiant d'un droit d'*administration protocolaire*. « Attendu, dit la « Cour de cassation, qu'aux termes de l'article 2 de la loi « du 9 décembre 1905, la République ne reconnaît aucun « culte ; qu'en qualifiant les ministres du culte catholique « de *curés et desservants*, et en rattachant à ces titres les « droits qui appartiennent aux ministres du culte en « cette qualité, l'arrêt attaqué a méconnu les dispositions « de la loi précitée. »

Il est facile d'établir le droit du curé, c'est-à-dire du *prêtre désigné par l'évêque pour remplir le ministère paroissial dans telle paroisse*, par le simple dilemme suivant :

1° Si l'officiant agit sur l'ordre du curé, il n'est que son représentant, et il use d'un droit né en la personne du curé et qui lui est délégué ;

2° S'il agit contrairement aux ordres du curé, il trouble la jouissance de celui-ci, son action est contraire à l'affectation de l'édifice, et le curé peut le faire expulser (1).

C'est donc toujours le prêtre placé par l'évêque à la tête d'une paroisse qui bénéficie du droit. Or, malgré tous les considérants des arrêts, ce prêtre s'appelle un *curé* (2).

(1) Voir jurisprudence indiquée dans les chapitres relatifs au « sujet du droit » et à la « sanction du droit ».

(2) Voir note sous *Gazette des Tribunaux*, 1911. 2. 65. qui fait

Le Ministre de la Justice n'a pas toujours eu la terreur du mot, puisqu'il n'a pas craint de l'employer dans la circulaire du 1^{er} décembre 1906. Peut-être est-ce pour se faire pardonner cette témérité qu'il a donné l'ordre au Procureur de formuler deux pourvois!!

Félicitons-nous, en tous cas, des ressources infinies de la Cour de Cassation qui lui ont permis de concilier, par des motifs subtils, le respect de la hiérarchie religieuse, avec celui des principes professés par les gouvernants.

Le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence s'est toujours montrée à la fois plus libérale et plus hardie, n'a pas hésité à reconnaître le fait et à le sanctionner ouvertement. Par un arrêt du 17 mars 1911 (1), il a fait dépendre la recevabilité d'une action, de la qualité de *curé*; il est intéressant de noter le motif de cet arrêt qui pourra servir de base à une jurisprudence ultérieure de la Cour de Cassation.

« Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi
« du 9 décembre 1905, la République Française garantit
« le libre exercice du culte; que si, d'après l'article 2 de
« ladite loi, elle ne reconnaît, ne salarie et ne subven-
« tionne aucun culte, cette dernière disposition ne fait
« pas obstacle à ce que les ministres du culte continuent

ressortir la contradiction de l'arrêt de Cassation du 1^{er} décembre 1910: a) avec lui-même; b) avec la jurisprudence de la Cour suprême. Voir aussi Julien de Narfon: article dans le *Figaro*, du 9 décembre 1910. Voir article de Colin de Verdières « *Le titre de curé est-il légal?* » *R. I. C.* 1911. 4.

(1) *R. O. D.* 1911. 215.

« à exercer leurs fonctions ecclésiastiques en dehors de
 « l'intervention de l'autorité publique, conformément aux
 « règles d'organisation générale de chaque culte, rappe-
 « lées expressément dans l'article 4 ; qu'il suit dès lors
 « que le sieur Hardel qui n'a pas cessé d'exercer les fonc-
 « tions de *curé* de l'église de Droué est recevable, *en*
 « *cette qualité*, à déférer au Conseil d'Etat, l'arrêté par
 « lequel le Préfet du département du Loir-et-Cher a or-
 « donné son expulsion du presbytère, et qu'il prétend
 « entaché d'excès de pouvoir. »

On fera remarquer sans doute qu'il s'agit là d'une espèce relative au presbytère, édifice spécialement affecté à la résidence du curé ; mais, en régime séparatiste, il ne saurait exister de *presbytère*, au sens juridique du mot, et d'ailleurs, en dépit de la différence des situations, une constatation s'impose : c'est la reconnaissance, par la jurisprudence administrative, de l'existence du *curé*, en tant que tel, c'est-à-dire, en tant que *prêtre désigné par l'évêque pour administrer et régir une paroisse*.

SECTION IV. — Sanction du droit. Action en justice.

Après les explications relatives à ce que nous avons appelé le « sujet », et le « contenu » du droit, il paraît superflu d'en rechercher la sanction. N'avons-nous pas, en effet, fourni comme base à notre exposé de nombreuses décisions jurisprudentielles, et résolu, par avance, la question que nous envisageons actuellement. Aussi bien,

est-ce l'effet d'une classification dont nous reconnaissons volontiers l'arbitraire et l'artifice.

La notion de « Droit » consiste essentiellement dans un rapport entre des personnes ou entre des personnes et des choses, rapport sanctionné par la justice : c'est un tout indivisible, et c'est seulement par un effort de l'esprit que l'on parvient à en découvrir les éléments constitutifs, de même qu'en étudiant le corps humain, c'est en procédant par analyse que le savant peut isoler le système respiratoire du système nerveux.

Nous avons suivi une méthode synthétique, et nous pourrions encourir le reproche de commettre une véritable pétition de principes : vouloir reconnaître l'existence d'un droit par l'examen de chacun de ses éléments constitutifs, c'est, en effet, supposer déjà connu ce droit. L'existence d'un seul des éléments (sujet ou contenu, par exemple), entraîne nécessairement celle de tous les autres. La notion juridique est indivisible, le tout inséparable de la partie, et suivant le mot du philosophe, « il est impossible de connaître le tout sans connaître les parties, et de connaître les parties sans connaître le tout. »

Mais, d'autre part, comme nous ne pouvons pas apercevoir intuitivement l'étendue de la question dans toute sa complexité, nous sommes obligés d'utiliser les moyens imparfaits mis à notre disposition par la technique juridique. Il ne s'agit plus de démontrer l'existence du droit : le fait d'avoir pu poser la question en impliquait

la résolution nécessaire. Il nous faut seulement en préciser davantage la portée, et par l'étude directe de l'action judiciaire, affirmer une fois de plus l'exclusivité du droit, et dissiper définitivement les derniers doutes que pourrait faire naître l'arbitraire de la qualification officielle *d'occupant sans titre juridique*.

Toutes les difficultés relatives à la jouissance des édifices du culte sont de la compétence des Tribunaux civils : la doctrine et la jurisprudence sont en ce sens.

Il pourrait sembler au premier abord que les Tribunaux administratifs dussent être compétents, parce qu'il s'agit de l'affectation d'édifices nationaux et communaux, et que les affectations de ce genre ont un caractère essentiellement administratif qui ne permet pas aux tribunaux judiciaires d'interpréter les actes d'affectation ou de désaffectation, d'apprécier leur validité, ni de discuter les droits et obligations qui en dérivent (1).

Mais, en ce qui concerne les édifices du culte, l'affectation ne résulte pas d'un acte administratif, elle est déterminée avec précision par la loi elle-même. Il s'agit alors, pour les tribunaux, de départager les personnes qui prétendent bénéficier de cette affectation. La justice civile est compétente, après la loi de Séparation, comme elle l'était auparavant, pour faire respecter les droits des affectataires, en ordonnant, par exemple, la restitution au desservant des clés de l'église indûment retenues soit par son pré-

(1) Laferrière. *Juridiction administrative*, tome I, p. 556.

décèsseur révoqué (1), soit même par le maire de la commune.

La compétence des Tribunaux administratifs (Conseil d'Etat) ne peut s'appliquer que dans un seul cas : quand le trouble a pour cause un arrêté pris par le maire. Elle s'appliquerait également dans le cas de contestation entre deux associations cultuelles, relativement à l'attribution d'une église. Il n'est pas besoin d'étudier cette hypothèse : les deux associations cultuelles sont nécessairement schismatiques, et le prêtre nommé par l'évêque peut, par une action devant les tribunaux civils, obtenir la jouissance de l'église à leur rencontre.

A) — Action devant les tribunaux civils.

Elle peut avoir un double but :

- 1° Demander la jouissance de l'église ;
- 2° Réclamer des dommages-intérêts à l'auteur du trouble de jouissance.

1° Demande de jouissance.

En présence de la situation actuelle des catholiques que, seule, nous voulons examiner, l'action ne peut pas être intentée par une association cultuelle. Nous ne croyons pas qu'il ait été conclu de contrats administratifs entre curés et maires, conformément à l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907. S'il en existe, les difficultés pouvant naître

(1) Toulouse, 24 déc. 1885. D. 86. 2. 265.

de leur application seront soumises aux tribunaux civils qui auront à maintenir le principe de la liberté des cultes et les droits des communes et de l'Etat, à travers les conventions des parties.

En fait, les actions en justice sont intentées par un prêtre orthodoxe (seul ou avec l'assistance des fidèles) pour réclamer l'usage de l'église. Il demande : *a*) l'expulsion du prêtre révoqué par l'autorité ecclésiastique ; *b*) la remise des clés, signe matériel de son droit de jouissance.

L'action peut être dirigée contre l'association cultuelle, mise indûment en possession de l'église par le maire, en l'absence de tout contrat de jouissance ; elle pourrait même être dirigée contre le prêtre révoqué par l'évêque, et mis en possession de l'église par un contrat administratif, intervenu à la suite d'une entente avec le maire (1).

Mais qu'il y ait ou non contrat de jouissance, comme la commune est propriétaire de l'édifice, il y aura lieu de la mettre en cause, pour que le jugement lui soit commun, et qu'elle ne puisse ultérieurement y former tierce opposition.

L'action en référé pourra être intentée en cas d'urgence. Le plus souvent, ce sera pour demander la remise des clés (2).

(1) Voir tribunal civil de Brive 12 fév. 1908. *R. I. C.* 1908. 65. Carcassonne, Référé : 23 juin 1910. *R. O. D.* 1911. 32. Arrêt de la Cour de Riom du 1^{er} mars 1909. *D.* 1910. 2. 93, qui reconnaît une action aux intéressés, c'est-à-dire aux ministres du culte et aux catholiques reconnaissant la hiérarchie. Confirmé par Cassation 6 février 1912. *Gazette Tribunaux*, 22 fév. 1912 et note.

(2) Nous avons fait remarquer déjà que le juge des référés ne

Répétons encore une fois que ces actions qui peuvent être exercées par le curé et par les fidèles appartiennent, en réalité, au seul curé, car les fidèles, comme tels, ne peuvent agir qu'avec l'autorisation du curé.

**2° Demande de dommages-intérêts en cas de troubles
de jouissance.**

Non seulement le curé orthodoxe peut réclamer la jouissance de l'église, mais il a droit à une *jouissance exclusive*, et, en la sanctionnant par l'attribution de dommages-intérêts, en cas de troubles, la jurisprudence a définitivement écarté le caractère de précarité qu'on voulait attribuer à l'affectation cultuelle.

La liberté des cultes réclame cette conséquence extrême : au regard de la religion catholique, l'église est sacrée, son emploi pour un usage extracultuel, sa *profanation* est considérée comme une injure envers Dieu.

Trois tribunaux n'ont pas voulu se plier à cette exigence :

Le tribunal de Château-Chinon, dans un jugement du 23 juillet 1908 (1), a refusé d'accorder des dommages-intérêts au ministre du culte, alors que, sans son assentiment, le maire avait fait ouvrir par un serrurier la porte

pourrait pas sanctionner sa décision par une astreinte, comportant une condamnation à des dommages-intérêts qui ne peuvent être accordés que par le juge du fond. (Cour de Pau, 15 mars 1911. *R. I. C.* 1911. 159.)

(1) S. 1908. 2. 277.

de l'église, y avait fait entrer un convoi funèbre, et avait procédé à un simulacre d'enterrement religieux : « Attendu, » dit le jugement, que ce jour-là, le curé ne procédait à « aucune cérémonie cultuelle, qu'il était même absent, et « qu'à défaut de droit à la jouissance exclusive, dont il « se prévaut à tort, sa demande est irrecevable. »

Le tribunal de Nérac a refusé des dommages-intérêts au curé et aux fidèles, alors que les offices avaient été célébrés par un prêtre interdit (1).

Un jugement du tribunal de Rodez, du 14 février 1910 (2), a refusé également d'accorder des dommages-intérêts au curé alors que le maire, malgré sa défense, avait fait sonner les cloches pour un baptême.

Ces trois décisions isolées ne sauraient se justifier. En présence des déclarations faites au Parlement, relativement à l'étendue de l'affectation cultuelle, il est impossible de ne pas voir dans les faits ci-dessus rappelés une atteinte à l'affectation, et de ne pas reconnaître à tout intéressé, à tout *affectataire*, le droit de demander réparation du préjudice causé (3).

La généralité des décisions judiciaires est en ce sens, et l'on peut considérer la jurisprudence comme définitivement assise.

(1) 9 novembre 1907, (*R. O. D.* 1908. 83. *R. I. C.* 1907. 478. *S.* 1908. 2. 373).

(2) *Gazette du Palais*, 1-2 novembre 1910.

(3) Voir chapitre consacré à l' « objet du droit ». Voir aussi lettre du ministre des cultes à M. Groussau, *R. A. C. C.* 1908. 297.

Le curé obtient des dommages intérêts quand le maire, malgré sa défense, a ouvert l'église pour y faire pénétrer un convoi funèbre (1).

A fortiori quand le maire a procédé à un simulacre d'enterrement religieux (2).

De même, quand le maire ou un simple particulier a fait exécuter des sonneries pour des enterrements civils (3) ; même quand le curé n'habite pas la commune (4).

L'action en dommages-intérêts est également recevable si la sonnerie a été exécutée à l'occasion d'une cérémonie religieuse (baptême), malgré l'assentiment du curé qui avait refusé de sonner les cloches, parce que le père de l'enfant ne participait pas au « denier du culte » (5).

Il se trouvera bien des juristes pour dire que, dans ce cas, l'acte du maire a eu pour résultat de diminuer l'autorité du curé sur les fidèles, et que là est la véritable

(1) Cour de Bourges, 16 juin 1909. *R. O. D.* 1909. 412 ; *Gazette des Tribunaux*, 24 septembre 1909 ; *R. I. C.* 1909. 258.

(2) Tribunal de Guingamp, 28 juillet 1910 : *R. A. C. C.* 1910. 281 ; *R. O. D.* 1910. 404. Cour de Pau, 27 juin 1910. *R. O. D.* 1910. 36.

(3) Tribunal de Laon, 28 juin 1909. *R. A. C. C.* 1910. 53. confirmé par la Cour d'Amiens, 9 mars 1910. *R. O. D.* 1910. 272. Tribunal Epinal, 17 mars et 25 mai 1910. *R. A. C. C.* 1910. 210. Tribunal Angoulême, 22 décembre 1908. *R. O. D.* 1909. 120. Tribunal Langres, 12 oct. 1911. *R. O. D.* 1912. 23. Tribunal Narbonne, 3 mai 1909. *R. I. C.* 1909. 250.

(4) Tribunal Angoulême, 22 juin 1910. *R. O. D.* 1910. 460. *Gaz. Tribunaux*, 1911. 2. 86.

(5) Tribunal de paix d'Angillon (Cher) 2 mai 1911. *R. O. D.* 1911. 341. Cour de Montpellier, 25 juillet 1911. *R. O. D.* 1911. 468. *R. A. C. C.* 1911. 337.

cause du préjudice moral, dont réparation est due... Il est probable d'ailleurs que leur souplesse leur permettra d'étendre cette explication au cas où les dommages-intérêts sont accordés au curé, à la suite de sonneries exécutées pour des enterrements civils.

Quelle que soit l'explication qu'on en veuille fournir, un fait reste patent, dont la constatation s'impose à l'évidence : le ministre du culte a un droit exclusif sur l'édifice, et des dommages-intérêts lui sont accordés par les tribunaux chaque fois que ce droit est violé.

3^o Compétence des tribunaux civils à l'égard des maires.

En fait, les troubles de jouissance qui peuvent être apportés par un particulier quelconque le sont et le seront presque toujours par le maire, à cause de sa situation spéciale. Dans toutes les hypothèses que nous avons signalées, les tribunaux civils se reconnaissent compétents, car ils voient dans la décision du maire, non pas un *acte administratif*, mais un *fait personnel*.

Le *fait personnel* consiste habituellement en une circonstance ayant accompagné l'acte administratif, mais *détachable* de cet acte, suivant l'expression du tribunal des Conflits (1). Dans notre hypothèse spéciale, il n'y a même pas eu acte administratif, mais seulement *résistance de fait* à l'exercice d'un droit. Il y aurait compétence des tribunaux administratifs dans le seul

(1) Hauriou, *Droit administratif*, pp. 250 et suivants.

cas où le maire agirait en vertu de ses pouvoirs de police.

Le critérium est très nettement établi par deux importantes décisions du tribunal des Conflits des 22 avril et 4 juin 1910, qui l'ont formulé dans les termes suivants (1) :

« Considérant que les arrêtés pris par le maire, en
« exécution des dispositions législatives et réglementai-
« res précitées (art. 100 de la loi du 5 avril 1884 ; art. 27
« de la loi du 9 décembre 1903, art. 50 et 51 du règle-
« ment d'administration publique du 16 mars 1906,
« art. 5 de la loi du 2 janvier 1907) sont des actes admi-
« nistratifs, soumis au contrôle de l'administration et de
« la juridiction administrative, et que les tribunaux
« civils ne peuvent ni en apprécier la légalité, ni faire
« échec à leur exécution, mais qu'il n'en est pas de même
« de l'ordre par lequel le maire, en dehors de tout arrêté
« municipal, pris sous ce double contrôle, prescrit l'em-
« ploi des cloches dans une circonstance déterminée ;
« qu'un tel ordre n'a le caractère d'acte administratif
« que s'il peut se rattacher à l'une des circonstances
« limitativement énumérées où l'art. 51 du règlement

(1) *R. O. D.* 1911. 247 ; *R. I. C.* 1910. 173 ; *R. A. C. C.* 1911. 131 ; *S.* 1910. 3. 429 ; *D.* 1911. 3. 41. *Le Droit*, 25 juin 1910. Cette jurisprudence du tribunal des Conflits était déjà fixée avant la loi de Séparation, et elle reconnaissait la compétence des tribunaux civils pour mettre fin à la détention arbitraire des clés par le maire, car elle considérait cette détention, non pas comme un *acte administratif*, mais comme une simple *voie de fait*. (Conflits, 2 avril 1881. *D.* 82.3.74).

« d'administration publique du 16 mars 1906 admet la
« possibilité de l'usage des cloches pour les sonneries
« civiles » (1).

Par conséquent, en cas d'assignation, il faudra prendre soin de citer le maire comme simple particulier, et non en sa qualité de maire. C'est lui qui devra supporter personnellement la condamnation : le Conseil municipal ne saurait prendre une délibération pour mettre à la charge de la commune les dépenses résultant d'un tel procès. Une semblable délibération devrait être déclarée nulle, comme entachée d'illégalité, de même que la décision préfectorale qui l'aurait sanctionnée (2).

Il se pourrait que pour échapper à cette action en dommages-intérêts, intentée devant les tribunaux civils, le maire, suivant les conseils que donnent certains journalistes anticléricaux, prescrive des sonneries pour un enterrement civil, par arrêté individuel, et prétende ainsi déclinier la compétence judiciaire. Nous conseillons néanmoins, en pareil cas, d'agir en dommages-inté-

(1) C'est la consécration de la jurisprudence qui considérait comme un *fait personnel* l'acte du maire qui prenait possession de l'église par l'enlèvement de l'ancienne serrure, et l'apposition d'une nouvelle, sans remise de clé au curé, alors qu'aucun intérêt communal n'était établi. Mirecourt. Référé 12 sept. 1908 : *R. I. C.* 1908. 174 ; Bar-sur-Aube, Référé 10 oct. 1908 : *R. I. C.* 1909. 177 ; Chaumont, Référé. 26 janvier 1909 : *R. I. C.* 1909. 178 ; Cour de Dijon, 1^{er} avril 1909 : *R. I. C.* 1909. 216 ; Cour de Bastia, 17 fév. 1909 : *R. I. C.* 1908. 156 ; S. 1908. 2 275, et note de M. Tissier.

(2) Conseil d'Etat. (Contentieux) 24 novembre 1911 : *R. O. D.* 1911. 585 ; *R. A. C. C.* 1912. 7.

rêts : les tribunaux civils, conformément à la jurisprudence du tribunal des Conflits, y verraient certainement une circonstance *détachable* de l'acte administratif caractérisant le *fait personnel* qui justifie leur compétence.

B) — Compétence du Conseil d'Etat.

Elle s'applique quand le trouble de jouissance réside dans un arrêté pris par le maire. Le recours en Conseil d'Etat permettra d'obtenir l'annulation de cet arrêté, soit pour excès de pouvoir, soit pour détournement de pouvoir (1).

Dans un arrêt important du 8 février 1908 (2), le Conseil d'Etat a admis le recours en annulation formé par un prêtre catholique, et le fondement de sa jurisprudence a été remarquablement mis à jour dans les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Chardenet. Il indique très nettement qu'en l'absence de tout droit privatif et exclusif (et pour nous, ce droit existe à travers les formules timorées de la jurisprudence), le recours en annulation d'un arrêté qui violerait l'affectation peut être exercé par tout intéressé. Il rappelle la jurisprudence qui reconnaît une action aux contribuables d'une commune

(1) Voir ce que nous disons dans le chapitre suivant au sujet du recours en annulation des arrêtés municipaux pris par le maire en ce qui concerne les sonneries de cloches.

(2) S 1908. 3. 52.

déférant au Conseil d'Etat des délibérations du Conseil municipal qui engagent plus ou moins heureusement les dépenses de la commune (1); aux commerçants qui se plaignent de quelque atteinte portée au principe de la liberté du commerce et de l'industrie (2). Et il fait remarquer que l'intérêt des catholiques de pratiquer leur culte étant d'un ordre beaucoup plus élevé, les fidèles de la commune et les ministres du culte auquel l'église est affectée ont qualité pour déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, un arrêté par lequel le maire a fermé l'église.

Pourquoi limiter l'action aux seuls fidèles de la commune? Les tribunaux civils admettent l'action du prêtre, même quand il n'est pas domicilié dans la commune. Le Conseil d'Etat nous fournit un argument nouveau à l'appui de notre thèse : que le droit des fidèles est d'un ordre moins élevé et d'une portée moins étendue que celui des ministres du culte.

Comme les tribunaux civils, il s'en défend et pourtant là est la véritable nature des choses : au fond, seuls les ministres du culte peuvent agir, car seuls ils ont qualité pour accorder le titre de fidèles : ces derniers pourront soit se joindre à eux pour renforcer leur action, soit agir seuls en qualité de mandataires tacites. C'est la consé-

(1) Conseil d'Etat, 29 mars 1901. S. 1901. 3. 75. note Hauriou. 18 mars 1904. S. 1906. 3. 87. 4 août 1905. S. 1907. 3. 103 et note.

(2) Conseil d'Etat, 17 février 1905. S. 1907. 3. 15. 8 décembre 1905. S. 1907. 3. 141. 22 décembre 1905. S. 1907. 3. 154.

quence fatale de la nature de l'Eglise, société inégale, fondée sur la hiérarchie. La liberté du culte en exige la reconnaissance, et c'est là, bien plus que dans le texte de loi ou dans la pensée du législateur, que résident les véritables motifs des arrêts.

SECTION V. — **Fondement et nature du droit.**

Si l'on admet, avec Ihering, que les « droits sont des intérêts juridiquement protégés », il faut reconnaître au profit de l'Eglise catholique un droit sur les édifices du culte. Elle l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants soumis aux règles de la hiérarchie.

La loi ne parle que d'*affectataires*, mais la jurisprudence obligée, par les difficultés quotidiennes, de remédier au vague des textes, opère une discrimination : dans la masse confuse des fidèles, habiles à réclamer la jouissance de l'église, elle distingue les ministres du culte pour reconnaître leur droit de contrôle et de direction. C'est qu'aussi bien, en dépit des mots, la loi ne s'applique pas à un public *anarchique* mais à une Société parfaite, la plus importante par son étendue et sa durée, et la plus fortement constituée qui ait jamais existé : l'Eglise catholique. A cause de sa constitution centralisatrice et de son organisation hiérarchique, cette Société doit être considérée comme un phénomène social unique dans l'histoire de l'humanité et qui s'impose avec

la brutale évidence des faits. Voilà qui permettra peut-être d'apercevoir le véritable fondement du droit que nous venons de reconnaître.

Dire que ce droit est créé par la jurisprudence n'apporterait aucun éclaircissement, car, encore que les tribunaux sanctionnent le droit et ne le créent pas, il faut précisément découvrir la cause nécessaire de cette jurisprudence.

Tous les auteurs qui ont critiqué la formule officielle appliquée aux catholiques *d'occupants sans titre juridique* se sont attachés à démontrer que la loi est le meilleur de tous les titres et que le droit des affectataires repose sur elle. C'est là une étrange illusion.

Est-ce dans le texte de la loi qu'on prétend reconnaître ce titre juridique? Mais ce texte est si vague qu'il fut nécessaire de le préciser par les circulaires dont on critique les termes !!... Est-ce alors dans la volonté du législateur? Explication facile, mais inopérante : la volonté d'une Assemblée délibérante est un mythe et il est impossible de résoudre par son interprétation des difficultés que cette volonté n'a certainement pas pu prévoir. D'ailleurs, si tant est qu'elle existe, elle ne peut trouver de meilleur interprète que le Rapporteur de la loi, devenu plus tard Ministre pour en poursuivre l'exécution. Or, paradoxe inexplicable, c'est précisément contre l'interprétation fournie par ce même Ministre que l'on s'insurge.

Le droit des catholiques dérive de la nature même des choses.

La loi n'a pas su l'apercevoir nettement : il est rare, en effet, de découvrir dans le sein d'une Assemblée délibérante, *l'esprit de finesse* dont parle Pascal et qui « pose une vue bien nette pour voir les principes, et « ensuite l'esprit juste pour ne pas raisonner faussement « sur des principes connus ». Comme il n'est limité dans son activité par aucune force consciente, le législateur souverain — esprit géométrique — croit pouvoir enchâsser la vie sociale dans le moule rigide de ses conceptions abstraites. Mais sous la poussée irrésistible des faits, le moule se déforme, craque et il faut lui en substituer un autre qui épouse exactement la forme de l'institution.

C'est l'histoire des lois séparatistes. En 1903, après la brusque rupture avec le Vatican, le législateur, décidé à affirmer son droit absolu et unilatéral, transforme seul l'ancienne organisation de l'Eglise, en France : le cadre légal sera désormais l'association cultuelle, et nul doute qu'il ne s'adapte exactement aux besoins (1). A la suite des encycliques pontificales, aucune association cultuelle ne se constitue utilement : voilà la loi caduque, en dépit de la volonté de ses auteurs.

D'aucuns ont reproché au législateur de s'être plié aux désirs des catholiques (2) ; c'est pousser la critique jus-

(1) Voir discours de Gabriel Deville, à la Chambre des Députés, prononcé le 23 mars 1903. *J. Off.* 24 mars 1903, p. 4038.

(2) Voir déclaration de M. Herriot, maire de Lyon : 3^e congrès des maires de France, 1910.

qu'au paradoxe. Fallait-il donc, pour l'honneur des principes, en poursuivre l'application rigoureuse et répondre à l'intransigeance du Pape par la proclamation solennelle de l'infailibilité du Parlement français ?... Avec un grand sens des réalités politiques, les chefs du gouvernement en ont compris l'impossibilité : c'eût été la cause de troubles certains, dangereux pour le pays, comme pour les partis. Le but poursuivi fut, avant tout, d'éviter la guerre religieuse, la plus odieuse de toutes, a dit Renan. Le Parlement, esclave des préjugés qu'il prétend imposer législativement, n'eût pas sanctionné par son vote ce qu'il eût considéré comme un échec de ses principes : la loi nouvelle du 2 janvier 1907, votée surtout pour appliquer aux ministres du culte les dernières sanctions dont le législateur pouvait disposer, fut uniquement une consécration de l'état de fait, sans aucune préoccupation juridique.

Elle eût pu ne pas intervenir : nous avons la certitude que le résultat juridique eût été le même. Les catholiques étaient disposés à ne pas quitter les églises, et, après avoir épuisé les moyens légaux, le gouvernement eût reculé devant l'emploi de la force. L'état de fait, en se prolongeant, se serait transformé en état de droit, par le seul effet de la durée : la « paix sociale est le grand critérium de la « réalisation du droit » ; lorsqu'une institution s'adapte à l'ordregénéral des choses, lorsqu'elle « dure en paix au milieu d'un ensemble social » (1), elle devient juridique.

(1) Voir Bluntschli : *Droit public général* trad. franc., 1881, livre

Cette constatation peut choquer l'esprit français généralisateur, habitué à considérer la loi (règle impérative, votée par le Parlement à la suite d'une délibération et promulguée à une date certaine), comme l'unique fondement du droit. Elle n'étonnerait certainement pas les Anglais qui, avec la *parliamentary law*, qui répond à notre loi, connaissent la *common law*, faite de coutume, la *judge made law*, faite de jurisprudence et la *subject made law*, faite de décisions prises par les sujets britanniques entre eux, notamment en matière commerciale.

Néanmoins, l'intervention d'une loi, malgré l'imprécision de son texte, a hâté la formation de l'état de droit, car, malgré qu'ils s'enhardissent journellement pour réaliser leur œuvre prétorienne, les tribunaux français tiennent à faire reposer leurs décisions sur une base légale quelconque. Ils l'ont trouvée dans le principe de la liberté des cultes ; à défaut de loi sur les cultes, ils auraient pu se reporter à la Déclaration des Droits de l'Homme. Quel que soit l'état de la législation, la jurisprudence aurait fini par découvrir un prétexte légal, pour sanctionner l'état de fait, à condition qu'il « dure en paix ».

Dès lors, le véritable fondement du droit, que l'on découvre à travers le vide des textes législatifs, c'est la *nature même des choses* : il nous faut maintenant l'examiner pour préciser notre pensée, et pour apercevoir

1., chap. VIII, et les exemples qu'il donne sur la légitimation des gouvernements établis. Voir Hauriou. *Droit public*, p. 80 et suiv.

comment le pouvoir législatif est incapable de la modifier.

Deux souverainetés se trouvent en présence : souveraineté temporelle du pouvoir civil français, et souveraineté spirituelle du Pape. Il est dans leur nature, (et c'est le principe même de toute souveraineté), de ne reconnaître aucun pouvoir supérieur, de se croire absolues ; et toutes deux exercent leur empire sur les mêmes sujets : les catholiques français. Seule, la souveraineté du pouvoir civil français dispose de sanctions matérielles qui lui permettent d'assurer l'exécution de ses lois, et il semble qu'il doive en résulter son incontestable prédominance. Mais « si la force des lois humaines vient de ce qu'on les craint, la force de la Religion vient de ce qu'on la croit » (1). La souveraineté spirituelle du Pape, librement acceptée et non pas subie, puise dans cette adhésion spontanée un pouvoir incommensurable. « Les pouvoirs civils ne peuvent opposer à la Religion que le plus considérable des intérêts terrestres. C'est trop peu pour en détacher les imaginations qui l'ont rêvée, les volontés qui se sont vouées à l'accomplir. Il y a là un principe d'énergie et une école de haute indépendance. L'homme qui entrevoit l'infini reste debout. Aucune menace, aucune séduction empruntée aux choses d'ici-bas ne lui fait courber la tête (2). »

(1) Montesquieu : *Esprit des Lois*, livre 26, ch. 2.

(2) Boutmy : *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais*, 375.

Si les deux souverainetés (du pouvoir civil français et du Pape) contractaient ensemble pour établir le statut de l'Eglise en France, elles seraient contraintes par les nécessités politiques de s'accorder des concessions réciproques ; elles n'auraient pas renoncé pour cela à leur caractère de souveraineté, car, dans la forme, sinon dans le fond, c'est librement que la concession aurait été consentie et acceptée. Mais quand le gouvernement français promulgue une loi cultuelle unilatérale, il méconnaît la souveraineté pontificale qui ne peut donner son adhésion posthume au fait accompli, sans se diminuer considérablement.

Nous avons dit que c'est la véritable cause de l'intransigeance romaine. Après avoir partagé l'opinion des « cardinaux verts » qui conseillaient l'essai loyal de la loi, nous comprenons maintenant, par l'examen attentif des faits et de leurs conséquences, que la décision du Pape fût, pour l'Eglise, d'une utilité politique incontestable.

Elle eût pu se heurter à l'indifférence des catholiques, qui pratiquent par routine plus que par croyance, et qui eussent préféré se soumettre à l'état de choses accompli, plutôt que de supporter les inconvénients d'une lutte sans merci. La suite des événements démontra que le Pape avait eu raison de compter sur la fidélité des catholiques français.

Nous ne conservons, quant à nous, aucune illusion sur le caractère essentiellement factice et superficiel des ma-

nifestations qui, malgré les ordres des prêtres les plus vénérables, accompagnèrent les inventaires. Au point de vue catholique, c'était une grossière inconvenance ; le gouvernement, qu'on voulait contraindre à l'emploi de la force brutale, eut la sagesse politique d'y recourir avec modération, et d'empêcher les professionnels des manifestations de se parer de l'épithète glorieuse de martyr. L'attitude du clergé, qui se borna à refuser son concours actif aux inventaires, fut seule digne et utile. Par son calme et son unanimité, elle prouva, bien plus que toutes les bruyantes manifestations, la survivance du sentiment catholique le plus ultramontain, et l'impossibilité définitive de restaurer le gallicanisme ou de provoquer le schisme.

Le gouvernement le comprit, et nous avons dit comment, garantissant la continuation de la situation antérieure, il ne voulut pas la sanctionner juridiquement dans un texte législatif.

Le droit, dès lors, se dissocie : il emprunte ses éléments aux deux souverainetés. L'objet et le contenu du droit, imposés par la nécessité de maintenir la paix religieuse, sont délimités par le pouvoir civil et sanctionnés par lui seul ; les sujets du droit (prêtres et fidèles) sont choisis indirectement par le Pape. Qu'on ne dise pas qu'ils sont désignés par la jurisprudence. Elle se borne à constater leur existence. En refusant de se conformer aux décisions du Pape et des évêques, elle anéantirait la liberté du culte catholique, et entraînerait soit sa ruine, assez peu

vraisemblable, soit la guerre religieuse, plus probable : nous ne nous trouverions plus en présence d'une situation juridique.

Pendant les débats parlementaires, tous les orateurs prétendant se placer sur le terrain du droit international, ont cherché à justifier ou à combattre le droit pour l'Etat de rompre, par sa seule volonté, un traité bilatéral. Une telle discussion ne pourrait avoir d'intérêt que si elle s'appliquait à une convention privée, passée entre des parties soumises au contrôle souverain d'un pouvoir supérieur : sinon, c'est une invocation stérile au droit naturel, c'est-à-dire à cette justice que d'aucuns prétendent immanente, et qui, née de la persistance des sentiments ataviques, et de l'exigence des intérêts présents, est une divinité que chacun forme à sa propre image et qui ne saurait avoir plus d'influence que son impuissant et présomptueux créateur.

Il eût été plus utile d'examiner simplement les faits, et de se souvenir de la maxime du grand jurisconsulte réaliste Ihering « La force crée le droit » : Maxime choquante pour les politiciens sentimentaux, mais qui est, au fond, l'admirable résumé philosophique des rapports humains. Il faut s'entendre d'ailleurs sur la notion de « Force ». La personnalité morale, le pouvoir de l'idée sont des forces, et parmi les plus puissantes ; le législateur est obligé d'en tenir compte, s'il veut faire œuvre utile, car elles constituent la *nature des choses*, et, aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre scientifique

« les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ».

Différents commentateurs ayant reconnu par l'étude de la jurisprudence l'existence d'un véritable droit au profit des catholiques (ministres du culte et fidèles), ont voulu pousser plus avant leur analyse, rechercher la nature du droit, et le faire rentrer dans une catégorie juridique déjà connue : c'est avec le *droit d'usage*, tel qu'il est régi par les articles 623 et suivants du Code civil, qu'ils veulent trouver une assimilation (1).

Nous ne saurions nous rallier à cette idée. L'usage, comme l'usufruit, est un droit qui s'applique à la propriété privée, et nous avons déjà expliqué comment nous nous trouvons en matière de domaine public. Le droit d'usage est concédé à une personne déterminée, qui, si l'on peut dire, en est la cause, mais il n'est subordonné à la réalisation d'aucun but ; il laisse entière la liberté d'action de l'usager, et s'il la restreint, c'est à la suite d'un accord contractuel, toujours licite.

Envisageant les édifices du culte, on se trouve en face d'une situation bien différente : ce qui domine le droit, c'est l'affectation, le maintien du but cultuel. Les églises ne sont pas laissées à la disposition d'individus déterminés pour leur permettre de réaliser des buts quelconques selon leur fantaisie ; elles sont abandonnées à des per-

(1) Voir notamment Loche, *R. I. C.* 1907. 533. Tissier, note sous arrêt de Bastia, du 17 février 1908. *S.* 1909. 2. 273.

sonnes indéterminées — au moins en apparence — et sont, avant tout, consacrées au culte catholique : c'est l'affectation qui domine le droit.

Qualifier ce droit ne nous paraît être d'aucune utilité pratique ; il nous semble, comme à M. Bureau (1), qu'il faut se contenter de rester en présence d'une situation juridique *sui generis*. On raillera peut-être cette expression pour son défaut de signification précise ; sans prétendre que c'est son mérite, il nous sera, du moins, permis de soutenir que c'est son excuse. Puisque la situation actuelle des édifices du culte est neuve, il est aussi naïf de vouloir la rattacher à l'une des dispositions du Code civil qu'à la loi des Douze Tables. Le droit existe, ses contours sont nettement délimités, il assure la liberté religieuse avec rigueur et précision : qu'est-il besoin de lui trouver une qualification ?

Cette situation n'est d'ailleurs pas unique. Nous croyons qu'elle vient illustrer à nouveau, de façon brillante, la théorie allemande de Jellinek sur les *droits reflexes* (2). Jellinek admet, en effet, que certains droits, sanctionnés par une action en justice, ne prennent pas directement naissance en la personne de l'intéressé ; le caractère juridique leur est attribué uniquement pour

(1) Note dans D. 1910 2. 27.

(2) Jellinek : *System der subjektiven öffentlichen Rechte* ; ch. VI, *Reflexrecht und subjektives Recht* ; p. 67 et suiv.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat, en France, admet l'action de commerçants qui ont intérêt à prouver que le principe de la liberté du commerce a été violé. (Voir rapport Chardenet, S. 1908. 3. 52.)

garantir la réalisation d'un but, la suprématie d'une idée. L'objet domine le droit, et c'est ce qui fait dire aux Allemands que le droit est *objectif*. Pour être efficace, ce droit doit être sanctionné judiciairement, et certains individus sont reconnus; par les tribunaux, habiles à exercer l'action : ils ne poursuivent pas tant la réalisation d'un intérêt propre que le maintien du but objectif : aussi Jellinek dit-il que leur droit n'est qu'une conséquence du droit objectif : c'est son *reflexe*.

On croirait en vérité, que cette théorie a été élaborée en vue de la situation des catholiques français. En effet, le principe dominant, en la matière, c'est la liberté du culte : c'est cette idée abstraite qui entraîne l'affectation des édifices. Sans doute, le véritable sujet du droit est l'Eglise catholique, mais ni le législateur, ni les tribunaux ne consentent ainsi à reconnaître la nature des choses : il ne subsiste pour eux qu'un principe théorique qu'il faut sanctionner en justice, et dès lors il en résulte nécessairement la reconnaissance d'un pouvoir d'action, au profit de tous ceux qui ont intérêt au maintien et au respect du droit objectif. Ils agissent par réflexe, mais le droit ne naît pas directement en leur personne : c'est, si l'on veut, un droit au second degré.

La jurisprudence ne peut, sans violer le principe supérieur de la liberté des cultes, et par conséquent, le droit objectif, accorder arbitrairement l'action en justice. Elle est liée par le choix de l'autorité spirituelle qui, seule, a qualité pour désigner le bénéficiaire du droit réflexe.

Et si cette théorie, dont la subtilité n'a rien qui puisse étonner des juristes, permet de concilier le texte de la loi et la jurisprudence, elle fait ressortir à nouveau l'inconséquence du législateur qui refuse, en maintenant le droit objectif, d'en désigner le vrai sujet, c'est-à-dire l'Eglise catholique. La jurisprudence s'y sent obligée par les faits, et comme le sujet voulu par la loi (associations cultuelles) est mort-né, elle est contrainte de reconnaître les institutions visées tacitement par le principe de la liberté des cultes.

Qu'importent donc les mots et les théories, si cette liberté est efficacement garantie par les tribunaux !

CHAPITRE V

LES DROITS DES PROPRIÉTAIRES

L'affectation des églises au culte est à la fois indéfinie, exclusive et gratuite.

Il n'est pas permis à la commune propriétaire (1), tant qu'une désaffectation régulière n'est pas intervenue :

1° De disposer de l'édifice ou du mobilier dans un but étranger au culte ;

2° D'exiger une rémunération des affectataires, sous la forme de droit d'entrée dans l'église ou de taxe pour l'usage des bancs et chaises (2).

Son rôle de propriétaire fait naître au profit de la commune une seule prérogative directe : c'est un droit de surveillance et de contrôle de l'affectation, qui lui permet de réclamer des dommages-intérêts à tout affectataire qui dépasserait les limites de son droit d'occupant et ferait acte de propriétaire. L'action pourrait, par exemple, être

(1) Dans tout ce chapitre, pour plus de clarté, nous nous occupons exclusivement des droits de la commune : tous les droits que nous lui reconnaitrons et qui sont exercés par le maire, appartiennent aussi à l'Etat sur les cathédrales et sont exercés par les Préfets.

(2) Huot : *La Commune et les Cultes*, p. 49.

intentée contre le curé, qui apposerait des marques sur les bancs et chaises et qui prétendrait percevoir un prix de location (1).

Ce n'est pas à dire que le maire, représentant de la commune, n'ait pas d'autres droits à exercer : la simple lecture des lois séparatistes suffit à démontrer le contraire.

L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 décide, en effet, « que les cérémonies cultuelles seront placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. » Cette disposition est précisée par l'article 49 du décret du 16 mars 1906 qui renvoie lui-même à l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884, ainsi conçu :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon
« ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend
« notamment..... : 3° Le maintien du bon ordre dans
« les endroits où se font de grands rassemblements
« d'hommes, tels que les églises. »

Ce droit de surveillance existait déjà sous le Concordat, et il n'est pas une conséquence du droit de propriété des communes. Il doit s'exercer dans tous les édifices publics du culte — propriétés communales ou non — : les temples protestants qui appartiennent à des associations cultuelles y sont soumis. C'est un droit de police municipale. Les catholiques n'ayant pas formé d'associations cultuelles, il en résulte cette conséquence que pour leurs églises, le droit du maire s'exerce toujours sur un édifice

(1) Voir arrêt de la Cour de Poitiers, 24 déc. 1909. *R. I. C.* 1910. 49.

communal. Sa nature n'en est pas modifiée : il a pour unique objet le maintien et la conservation de l'ordre et la tranquillité publiques, et ne permet pas au maire de s'immiscer dans l'organisation des cérémonies intérieures.

Ce droit a été précisé par des décrets et des circulaires qui ont suivi la loi de Séparation. Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'édifier une théorie générale de la police municipale, en matière cultuelle, théorie dépourvue d'ailleurs d'utilité pratique. Il est préférable de cataloguer avec précision les pouvoirs du maire, en indiquant les matières sur lesquelles ils peuvent s'exercer.

Le maire procédera, dans certains cas, par voie d'« Arrêtés » : l'hypothèse la plus fréquente est celle de la réglementation des sonneries de cloches qui présente un intérêt doctrinal et pratique considérable. Pour donner plus d'unité à l'étude de cette question, nous lui réunirons l'examen des conditions de validité des arrêtés municipaux, et des recours dont ils sont susceptibles. Nous renvoyons, dès maintenant à cette partie de notre chapitre pour tous les cas où nous parlerons d'arrêté municipal.

De ce que les arrêtés relatifs à la police municipale, pris par le maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, ont pour unique objet le maintien du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques, il résulte deux conséquences importantes :

1° Ils doivent, en notre matière, respecter le libre exercice des cultes, garanti par l'article 1 de la loi du

9 décembre 1903 et par l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 (1);

2° Ils ne peuvent contenir de dispositions relatives aux intérêts privés de la commune. La Cour de cassation vient d'en faire récemment une application curieuse (2) : elle a décidé que l'arrêté municipal qui interdit de faire, sans autorisation, des travaux dans l'église communale, était pris en dehors des attributions légales du maire, et que, dépourvu de sanction, il ne pouvait servir de base à une condamnation. Faisons d'ailleurs remarquer que cette décision ne vise que le point de vue pénal : il n'en résulte pas que la commune soit dépourvue d'action civile contre une personne qui aurait effectué des réparations à l'église communale sans autorisation du maire ; mais il faudrait prouver le préjudice, et en admettant l'existence d'un dommage moral, il serait peut-être possible de soutenir qu'il est compensé par l'avantage matériel, résultant de l'accomplissement des travaux.

Dans une première section, nous étudierons les différentes prérogatives de la commune ;

Nous réserverons une seconde section à l'examen de l'importante question des sonneries de cloches.

(1) Voir notamment arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 1908. S. 1908. 3. 52.

(2) Cassation crim. 9 déc. 1914. R. O. D. 1912. 19, R. A. C. C. 1912. 47.

SECTION I. — Différentes prérogatives de la commune.**A) — Droit aux clés. Droit de surveillance et de police
proprement dit.**

Avant la loi de Séparation, le droit du maire à la détention des clés de l'église était réglé par l'article 101 de la loi municipale du 5 avril 1884 :

« Une clé du clocher sera déposée entre les mains du
« titulaire ecclésiastique, une autre entre les mains du
« maire, qui ne pourra en faire usage que dans les cir-
« constances prévues par les lois et les règlements. Si
« l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de
« l'église, une clé de la porte de l'église sera déposée entre
« les mains du maire. »

Il semble que cette situation n'ait pas été modifiée, car l'article 52 du décret du 16 mars 1906, est ainsi conçu :

« Une clé du clocher est déposée entre les mains du
« président ou directeur de l'association cultuelle, une
« autre entre les mains du maire qui ne peut en faire usage
« que pour les sonneries civiles, mentionnées à l'article
« précédent, et l'entretien de l'horloge publique.

« Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle
« de l'église, une clé de la porte de l'église est déposée
« entre les mains du maire. »

La rédaction de cet article indique clairement que le maire a droit à la clé de l'église dans le seul cas où

l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, afin de pouvoir, néanmoins, procéder aux sonneries civiles et à l'entretien de l'horloge publique.

En l'absence d'associations cultuelles, ou de concessionnaire en vertu de contrat de jouissance, la jurisprudence reconnaît toujours, au maire pour les églises communales, et aux préfets pour les cathédrales, le droit de posséder une clé de l'église (1).

Il est difficile d'apercevoir le fondement de cette jurisprudence : elle n'a d'ailleurs aucune portée pratique. Nous verrons que le maire ne peut pas procéder à son gré à l'ouverture et à la fermeture de l'église.

Qu'il possède ou non une clé, il a le droit d'entrer dans l'église quand il lui plaît, ou d'y déléguer un de ses agents (commissaire de police, par exemple).

Ce droit résulte de l'article 23 de la loi du 9 décembre 1903, et de l'article 49 du décret du 16 mars 1906, qui placent les réunions cultuelles sous la surveillance des autorités, conformément aux dispositions des articles 9 de la loi du 30 juin 1881 et 97 de la loi du 5 avril 1884.

Il est exercé à Paris par le Préfet de police ou ses agents.

Il permet au maire :

1° De constater si les occupants ne dépassent pas leurs droits ;

2° De vérifier l'état de conservation de l'immeuble, et

(1) Cour de Bourges, 16 juin 1909 : *R. O. D.* 1909, 414.

de faire procéder aux réparations, s'il le juge utile et dans la mesure où la loi l'y autorise ;

3^o D'exercer ses pouvoirs de police et de dresser procès-verbal, en vertu de l'article 32 de la loi du 9 décembre 1903, contre ceux qui empêchent, retardent ou interrompent les exercices du culte, par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.

L'article 9 de la loi de 1881 permet aux autorités de dissoudre les réunions publiques dans les deux cas : de réquisition du bureau, et de collision et de voies de fait.

L'obligation de former un bureau n'est pas exigée pour les réunions cultuelles : le droit de dissolution ne pourra donc être exercé par le représentant de l'autorité que s'il se produit des collisions ou voies de fait (circulaire du 1^{er} décembre 1906) ou, sur réquisition du curé, auquel nous avons reconnu un droit de police sacerdotale.

L'agent de l'autorité doit, naturellement, avoir une tenue décente dans l'église. Si, par son attitude, par sa parole ou par ses gestes, il était lui-même la cause de troubles, il commettrait un *fait personnel*, pourrait être poursuivi en dommages-intérêts par les affectataires, et même, croyons-nous, pourrait être passible des peines prononcées par l'article 32 de la loi du 9 décembre 1903.

Il est certain que jamais le maire ou le Préfet ne sont en droit de réclamer la clé du tabernacle, des fonts baptismaux et, en général, des meubles renfermant les objets du culte, et qui sont exclusivement à la disposition du curé. Ils ne peuvent davantage, exiger une clé de la

sacristie, sauf, bien entendu, dans le cas possible où l'entrée du clocher se trouverait à l'intérieur de la sacristie.

B) — Fermeture de l'église Démolition. Responsabilité en cas d'accidents.

Le droit de police appartenant au maire est toujours limité par l'affectation cultuelle, et par le « droit de police sacerdotale du curé ». Ainsi, le maire ne peut prendre certaines mesures qu'il a le droit de prescrire dans d'autres lieux publics, alors même que ce ne sont pas des édifices communaux. Il peut, par exemple, fixer par arrêté municipal, les heures de fermeture des cabarets : une semblable mesure serait illégale si elle s'appliquait à un édifice du culte (1). Le curé seul peut fixer cette heure, comme il peut seul ordonner et régler les cérémonies religieuses. La circulaire du 1^{er} décembre 1906 indique même que, bien qu'assimilées par l'article 23 de la loi de 1903 aux réunions publiques, les réunions cultuelles ne sont pas soumises aux prescriptions de l'article 6 de la loi du 30 juin 1881, qui dispose que « les réunions publiques ne peuvent se prolonger au delà de onze heures du soir, « sauf dans les localités où la fermeture des établissements « publics a lieu plus tard. » Cette prohibition n'est pas opposable aux cérémonies religieuses qui, d'après les usages, se célèbrent à une heure plus avancée de la nuit.

(1) Voir Dubief et Gottofrey. *Traité de l'Administration des Cultes*. Paris, Paul Dupont, 1892, v. pp.131-132.

La remarque s'applique, non seulement à la Messe de minuit, célébrée à Noël, mais à toutes les cérémonies religieuses consacrées par l'usage, par exemple au sermon de la Passion prononcé le Vendredi-Saint ou à tous autres offices nocturnes.

Le maire, qui ne peut fixer les heures d'ouverture et de fermeture de l'église, ne peut pas à plus forte raison, ordonner arbitrairement la fermeture complète de l'édifice : il aboutirait ainsi, sous une forme détournée, à une véritable désaffectation (1).

La fermeture, même momentanée, de l'église, ne peut être ordonnée que dans les cas exceptionnels où le maintien de l'ordre et de la sécurité publics l'exige.

Maintien de l'ordre public.

En principe, nous croyons, avec M. Hauriou (2), que le maire peut fermer l'église pour mettre fin à des troubles, mais non pour les prévenir. Sinon, motivant son arrêté sur des craintes illusoires, et peut-être même factices, il agirait arbitrairement et pourrait troubler continuellement l'affectation cultuelle.

Mais cette règle n'est qu'approximative : si le trouble apparaît certain, le maire peut prendre les mesures néces-

(1) Voir déclaration de Briand au Conseil d'Etat. *R. O. D.* 1908. 479 ; Arrêt du Conseil d'Etat du 8 fév. 1908 et conclusions Chardenet. *D.* 1909. 3. 33, *S.* 1908, 3. 52 et note Hauriou. — Voir aussi Huot, p. 53 ; Eymard-Duvernay, p. 106.

(2) Note précitée.

saires pour l'empêcher : seuls, son sens de l'opportunité et son tact administratif pourront lui servir de guides, et lui indiquer les hypothèses où le désordre s'annonce avec une évidence telle que la répression préventive s'impose.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a refusé d'annuler une décision par laquelle le commissaire central de Dijon, agissant en vertu des ordres du maire, avait interdit au public l'entrée de l'église Saint-Jean le jour de l'inventaire (1). Les menaces précises de manifestations étaient une justification suffisante de la mesure administrative.

Garantie de la sécurité publique. Fermeture en cas de danger. Responsabilité de la commune.

Nous faisons allusion au cas où le mauvais état de l'église peut faire craindre un effondrement total ou partiel. Dans une semblable hypothèse, il est évident que le maire n'excédera pas ses pouvoirs, en ordonnant, dans l'intérêt de la sécurité publique, la fermeture de l'église (2).

Nous verrons ultérieurement qu'en l'état actuel de notre Droit, ni les fidèles, ni les communes ne sont obligés de procéder aux réparations des églises. L'arrêté pris par le maire, en cas de danger, est un moyen indirect d'obliger les catholiques à faire les réparations, car, si l'église reste fermée pendant six mois, il sera possible, par application

(1) Conseil d'Etat, 22 nov. 1907, S. 1908. 3. 52.

(2) Voir Conseil d'Etat 26 mai 1911. R. A. C. C. 1911. 497.

de l'article 13 de la loi de 1905, d'en obtenir la désaffectation.

Et le maire agira prudemment en maintenant son interdiction jusqu'à ce que d'utiles réparations aient écarté tout danger : faute par lui de prendre ces mesures de sécurité nécessaires, il engagerait gravement la responsabilité pécuniaire de la commune.

Il est, en effet, conforme aux principes du Droit, d'affirmer qu'en cas d'accident occasionné par la chute totale ou partielle de l'église, la commune serait seule responsable, en sa qualité de propriétaire. On objectera peut-être que l'article 1386 du Code civil, qui rend le propriétaire d'un bâtiment responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par suite du défaut d'entretien ou du vice de construction, n'est pas applicable à la commune, qui n'est pas obligée d'effectuer les réparations. Mais le propriétaire d'un immeuble privé ne l'est pas non plus ! Il a la faculté de le laisser dépérir par défaut d'entretien, mais il encourt néanmoins une responsabilité dans le cas d'accident occasionné par la ruine de son immeuble. Même situation pour la commune. Il y a lieu d'envisager ses rapports vis-à-vis des occupants et vis-à-vis des tiers. Elle est obligée de tenir gratuitement les édifices du culte à la disposition des occupants, mais non pas de les entretenir (1) ; elle a seulement la faculté d'effectuer les travaux de conservation. Si elle néglige de les entreprendre, elle

(1) Voir chapitre des réparations.

engage éventuellement sa responsabilité envers les tiers, en cas d'accident. Il importe peu que la victime soit un occupant : il n'est réuni à la commune par aucun lien de droit vis-à-vis d'elle, et il lui suffit de prouver que l'accident est dû à un vice de construction ou à un défaut de réparations, pour mettre en cause la responsabilité de la commune.

Le refus de constituer des associations cultuelles, en libérant les catholiques de la responsabilité pour cause d'accident, a donc aggravé la situation de la commune.

Pour éviter toute responsabilité, le maire peut prendre un arrêté de fermeture dès qu'apparaît une menace de danger, et si le péril est imminent et particulièrement grave, faire procéder à la démolition de l'édifice en vertu des pouvoirs que lui confèrent l'article 97 de la loi municipale de 1884, et la loi du 21 juin 1898 (1).

Il doit évidemment agir avec prudence, surtout s'il s'agit de démolir, mais, chargé de la police municipale, il commettrait une faute en ne garantissant pas de façon efficace la sécurité publique, et cette faute suffirait à elle seule, à justifier la responsabilité de la commune.

Quel sera le tribunal compétent pour évaluer les dommages-intérêts dus à la victime ? Il semble, d'après la jurisprudence, que ce doive être le tribunal civil. Cette compétence a été affirmée par la Cour de Cassation, en ce qui concerne des dommages occasionnés par des biens

(1) Cette démolition ne dispense pas de procéder ultérieurement, dans les formes légales, à la désaffectation du sol. Huot, p. 55.

qui font partie du domaine privé de l'Etat (1). Or, les tribunaux civils rangent les églises dans le domaine privé des communes et de l'Etat et s'attribuent compétence pour statuer sur les différends auxquels elles peuvent donner naissance (2).

Nous avons fait antérieurement remarquer que le service du culte est en réalité un service public, et nous avons rangé, en conséquence, les édifices du culte, dans le domaine public : nous serions, par suite, tentés de reconnaître compétence aux Conseils de préfecture. Il ne paraît pas impossible qu'ils se déclarent compétents, et justifient ainsi notre opinion sur la domanialité publique des édifices du culte : nous ne connaissons pas de jurisprudence sur la question.

Si l'édifice est classé comme monument historique, et qu'il se produise un accident, la responsabilité de la commune sera dégagée (3), car il appartenait à une autre autorité que l'autorité municipale d'ordonner les réparations, de surveiller l'exécution des travaux, et de choisir les architectes et entrepreneurs ; l'article 4 de la loi du 30 mars 1887 interdit même d'effectuer des réparations

(1) Voir Cassation civil, 12 juin 1901. D. 1902. 1. 372 et conclusions de M. le procureur général Laferrière.

(2) Voir notamment : Aix. Référé, 29 janvier 1908, *R. O. D.* 1908. 210 ; Lons-le Saulnier. Référé, 28 mars 1908, *R. O. D.* 1908. 513 ; Tribunal Langres, 3 août 1908, *R. O. D.* 1908. 717. ; Tribunal Brives, 23 déc. 1908, *R. O. D.* 1909. 181. Tribunal Vendôme, 11 mars 1910. *R. O. D.* 1910. 651.

(3) Voir notamment Dijon, 21 janvier 1869. D. 74. 5. 430.

sans le consentement du Ministre des Beaux-Arts. C'est alors la responsabilité de l'Etat qui serait engagée.

C) — Pavoisement de l'église. — Illuminations.

Sous le régime concordataire, les municipalités pouvaient décorer extérieurement les églises, lorsqu'elles étaient propriété communale, à la condition d'en supporter les frais.

Une circulaire ministérielle adressée le 13 juillet 1882, à l'occasion de la fête nationale, apportait les précisions suivantes :

« Les églises, étant des propriétés communales, dont
« l'intérieur seulement est affecté à l'usage spécial du
« culte, les municipalités peuvent exiger que le drapeau
« national orne la façade pendant le jour, et que des illu-
« minations y soient entretenues pendant la nuit, pourvu
« qu'elles prennent à leur charge les dépenses qui peu-
« vent en résulter (1). »

Ces dispositions conservent actuellement leur effet, étant entendu que, comme sous le régime concordataire, elles se limitent à l'extérieur de l'église. Le maire ne peut, en effet, sans troubler l'affectation cultuelle, procéder lui-même, ou exiger que le curé procède à une dé-

(1) *Journal des Conseils de fabrique*, 1882, p. 481. Voir aussi *Conflits*, 45 décembre 1883. *J. C. F.* 1891. 231. Cassation, 31 mars 1882. *J. C. F.* 1882. 458. Cassation, 7 déc. 1883. *J. C. F.* 1891. 228.

coration intérieure de l'église, même le jour de la fête nationale.

L'enlèvement du drapeau tomberait sous le coup de l'article 237 du Code pénal ainsi conçu :

« Quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé
« des monuments, statues ou autres objets destinés à
« l'utilité ou à la décoration publiques, et élevés par l'au-
« torité publique ou avec son autorisation, sera puni d'un
« emprisonnement d'un mois à deux ans, et d'une
« amende de 100 à 500 francs. »

D) — Affichage extérieur.

La situation nouvelle n'a apporté à ce sujet aucune modification.

Par conséquent, pourront être apposées sur les murs d'église :

a) Certains documents de procédure relatifs aux expropriations, dont l'affichage est prescrit sur les portes des églises par la loi de 1841;

b) Les affiches administratives quand le maire aura mentionné, par arrêté, les églises au nombre des lieux « exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois « et autres actes de l'autorité publique » (article 25 de la loi du 29 juillet 1881 sur la Presse).

L'enlèvement et la lacération des affiches régulièrement placardées est passible d'une amende de 5 à 15 francs (art. 17, § 3 de la loi de 1881).

Ne pourront pas être apposées :

- a) Les affiches électorales (art. 16 de la loi de 1881) ;
- b) Les affiches particulières.

La sanction pénale portée par l'article 17 § 3. de la loi du 29 juillet 1881 ne protège pas les affiches apposées contrairement aux prohibitions légales.

Mais il est de principe que, seul, le propriétaire peut enlever une affiche placardée sur son immeuble, et, en l'absence de délit, la lacération de l'affiche pourrait être retenue comme un quasi-délit, source de dommages-intérêts.

Rappelons : 1° Que le curé peut afficher les documents ecclésiastiques à l'extérieur de l'église ;

2° Que la loi du 20 avril 1910 interdit l'affichage sur les immeubles et monuments classés, sous peine d'une amende de 25 à 1.000 francs.

E) — Droit pour les bureaux de bienfaisance de faire quêter et de placer des trones pour les pauvres dans les églises.

Ce droit, antérieur au Concordat, est maintenu en régime séparatiste. Un avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1906 (1), reproduit par une circulaire du 10 mars 1908, en formule ainsi les raisons :

« Considérant que la faculté pour les bureaux de bienfaisance de placer des trones et d'effectuer des quêtes

(1) R. A. C. C. 1908. 454.

« dans les temples consacrés à l'exercice public du culte
« procède de la loi du 7 Frimaire an V, qui crée ces bureaux et leur confère la personnalité civile, ainsi que
« de l'arrêté du 5 Prairial de l'an IX, qui, par application
« du principe posé par cette loi, organise, au regard de
« tous les cultes, les conditions de cet appel direct à la
« charité publique ;

« Considérant que l'article 73 du décret du 30 Décembre 1809, en déclarant que les quêtes pour les pauvres
« continueront à avoir lieu toutes les fois que les bureaux
« de bienfaisance le jugeront convenable, n'a fait que
« rappeler cette faculté ;

« Que, dès lors, si cet article a cessé d'être en vigueur
« par suite de l'abrogation intégrale, par la loi du 9 décembre 1905, du décret dont il faisait partie, sa disparition laisse intacte la législation sur les droits des
« bureaux de bienfaisance, telle qu'elle résulte des textes
« précités ;

« Qu'on ne saurait soutenir davantage que cette législation est comprise dans la formule globale d'abrogation par laquelle débute l'article 44 de la loi de 1905 ;
« qu'en effet, procédant d'un principe antérieur au Concordat et ayant un objet qui lui est absolument étranger, elle ne saurait être considérée comme contenant
« des dispositions relatives à l'organisation publique des
« cultes ou contraires à ladite loi (1). »

(1) Voir en ce sens Huot, p. 50 ; Lamarzelle et Taudière, p. 66 ; Eymard-Duvernay, p. 120.

SECTION II. — Sonneries de Cloches.

Depuis les lois séparatistes et les conséquences qu'a entraînées le refus des catholiques de s'y soumettre, toute controverse a disparu relativement à la propriété des cloches des églises. Il est désormais inutile d'étudier les deux opinions opposées qui étaient défendues en régime concordataire : l'une par des décisions du ministre des cultes du 30 janvier 1847 et du 31 juillet 1854, qui considérait que les cloches étaient meubles, et, en cette qualité, propriété de la Fabrique paroissiale, sauf titre contraire de la commune ; l'autre par la jurisprudence administrative qui voyait en elles des immeubles par destination, du jour où elles étaient installées dans l'église dont elles devaient suivre le sort (1).

La solution de ces difficultés d'hier ne présente plus aucun intérêt, car toutes les cloches situées dans les édifices publics du culte qui existaient avant la loi de Séparation appartiennent, comme ces mêmes édifices, à l'Etat et aux communes : les fabriques ont disparu, et les catholiques n'ont pas cru devoir utiliser l'organisme nouveau créé par la loi.

Mais si l'Etat et les communes sont propriétaires des cloches, ils n'en ont pas la libre disposition : le principe supérieur de l'affectation cultuelle trouve ici son appli-

(1) Voir Dubi-f et Gottofrey, *Traité de l'Administration des Cultes*, t. II, p. 589, note 1.

cation, et nous avons fait remarquer précédemment que le curé peut se servir des cloches pour les besoins du culte et obtenir une condamnation à des dommages-intérêts contre tout particulier — encore qu'il soit maire ou conseiller municipal — qui aurait fait sonner les cloches sans son consentement ou à plus forte raison, contre son gré. Nous avons indiqué que les tribunaux civils se reconnaissent compétents pour condamner le maire quand ils voyaient dans sa décision non un *acte administratif*, mais un simple *fait personnel*.

Dans ce chapitre que nous consacrons à l'étude des droits de la commune, il nous faut préciser les pouvoirs du maire, en tant que tel, relativement à la réglementation des sonneries.

C'est qu'en effet l'affectation cultuelle doit, sur ce point, subir des restrictions nécessaires :

a) D'une part, il peut être indispensable d'utiliser les cloches pour prévenir les habitants de la commune. Le législateur a maintenu la législation antérieure, et a permis des sonneries pour des buts extracultuels qu'il a énumérés limitativement.

b) D'autre part, les sonneries de cloches constituent une manifestation religieuse qui n'est pas localisée à l'intérieur de l'église ; son abus pourrait troubler l'ordre et la tranquillité publics. Aussi la loi permet-elle au maire de la limiter.

Dans ces deux cas, le maire procédera par voie de disposition réglementaire : il prendra un arrêté.

Ses pouvoirs lui sont conférés par l'article 27 de la loi du 9 décembre 1903, ainsi conçu :

« Les sonneries de cloches seront réglées par arrêté municipal, et en cas de désaccord entre le maire et le président ou le directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral ».

Et ils ont été réglementés par les articles 50 et 51 du décret du 16 mars 1906.

Article 50 : « L'arrêté pris dans chaque commune par le maire à l'effet de régler l'usage des cloches tant pour les sonneries civiles que pour les sonneries religieuses est, avant transmission au Préfet ou au Sous-Préfet, communiqué au Président ou directeur de l'association cultuelle. Un délai de quinze jours est laissé à celui-ci pour former à la mairie, s'il y a lieu, une opposition écrite et motivée, dont il lui est donné récépissé. A l'expiration dudit délai, le maire transmet au Préfet son arrêté, qui, à défaut d'opposition, est exécutoire dans les conditions prévues par les articles 93 et 96 de la loi du 5 avril 1884. En cas d'opposition, il est statué par arrêté préfectoral. »

Art. 51. — « Les cloches servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours.

« Si elles sont placées dans un édifice appartenant à l'État, au département ou à la commune, ou attribué à l'association cultuelle, en vertu des articles 4, 8 et 9 de la loi du 9 décembre 1903, elles peuvent, en outre

« être utilisées dans les circonstances où cet emploi est
« prescrit par les dispositions des lois ou règlements ou
« autorisé par les usages locaux. »

Les dispositions de ces textes supposent l'existence d'associations cultuelles ; comme il ne s'en est pas formé, certains auteurs en ont conclu que le maire n'était plus apte à prendre, en cette matière, d'arrêtés valables (1) : opinion vraiment insoutenable !!! L'attitude des catholiques ne saurait avoir pour conséquence de retirer au maire les pouvoirs qui lui permettent de maintenir l'ordre et la tranquillité publics ; une pareille doctrine serait contraire au bon sens, et elle est justement condamnée, en fait, par les décisions ministérielles et par la jurisprudence.

La circulaire ministérielle du 21 janvier 1907 s'exprime ainsi :

« A défaut d'associations cultuelles pour succéder aux
« fabriques, cette hypothèse subsidiaire ne pouvant se
« réaliser (désaccord entre le maire et l'association cul-
« tuelle qui donnerait au préfet le pouvoir de régler seul
« les sonneries de cloches), il appartiendra au maire de
« régler les sonneries conformément au droit commun,
« c'est-à-dire sous réserve des droits d'annulation ou de
« suspension qui sont conférés aux préfets par l'article 95
« de la loi du 5 avril 1884. »

La Cour de Cassation et le Conseil d'État se rangent à cet avis (2).

(1) Voir Bataille, *R. O. D.* 1907. 305.

(2) Voir arrêt de Cassation du 7 déc. 1907, *D.* 1909. 1. 461 et note

Avant de préciser les limites du pouvoir de réglementation du maire, telles qu'elles sont fixées par la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'État, et d'expliquer les différences de ces deux jurisprudences, il nous paraît indispensable de rappeler les principes généraux de la législation en ce qui concerne les arrêtés du maire, leurs conditions de validité, et les recours dont ils sont susceptibles.

A) - Rappel des principes généraux relatifs aux arrêtés pris par le maire.

1^o Conditions de validité des arrêtés du maire.

a) *Envoi au Préfet.*

Par application de l'article 95 de la loi municipale du 5 avril 1884, tous les arrêtés pris par les maires sur les objets confiés à leur vigilance, ou à leur autorité, doivent immédiatement être adressés au sous-préfet, ou dans l'arrondissement du chef-lieu au préfet.

Si ces arrêtés n'ont qu'un *caractère temporaire*, ils sont immédiatement exécutoires, à la condition d'avoir été publiés conformément à l'article 96 de la loi de 1884, ainsi que nous le verrons plus loin.

Mais quand ils portent *règlement permanent*, l'exécution est suspendue pendant le délai d'un mois accordé

Delanney. *R. O. D.* 1903. 93. *Gaz. Palais*, 23 janv. 1908. — Arrêt du Conseil d'État, 5 août 1908. *D.* 1909. 3. 81. *S.* 1909. 3. 31. note Hauriou. *R. I. C.* 1908. 281. *R. O. D.* 1909. 432. — Huot, p. 81.

au préfet pour en examiner la légalité ou l'opportunité, et ce délai court du jour de la remise de l'ampliation de l'arrêté, constatée par les récépissés délivrés par les sous-préfets ou préfets, ou à défaut, par toute autre preuve. En cas d'urgence, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate des arrêtés permanents.

L'envoi de l'arrêté au préfet n'est pas une simple formalité : le préfet a le pouvoir d'annuler l'arrêté, en tout ou partie, ou d'en suspendre provisoirement l'exécution, mais il ne pourrait pas le réformer.

Sa décision n'est soumise à aucune forme précise : équivant à un arrêté d'annulation, par exemple, le renvoi par le préfet à un maire, avec ordre de supprimer certaines dispositions considérées comme illégales, d'un règlement municipal sur les sonneries de cloches (1).

Il faut cependant qu'il y ait refus d'approbation exprès : le fait que le préfet refuse de délivrer récépissé d'un arrêté municipal dont ampliation lui est remise n'équivaut pas à une annulation (2).

b) *Publication ou notification.*

Pour devenir exécutoires, les arrêtés municipaux doivent être notifiés à l'intéressé s'il s'agit d'*arrêtés individuels*, publiés, s'il s'agit d'*arrêtés généraux* (article 96 loi du 5 avril 1884).

Pour les *arrêtés individuels* visant une personne déter-

(1) Conseil d'Etat, 19 mars 1910. *R. I. C.* 1910. 158.

(2) Conseil d'Etat, 29 juillet 1910. *R. O. D.* 1911. 304.

minée, la notification individuelle est nécessaire et suffisante : elle implique la remise d'une copie littérale de l'arrêté à l'intéressé. La preuve de la notification résultera soit du récépissé de la partie intéressée, soit de l'original de ladite notification. Une notification verbale serait insuffisante (1).

Les *arrêtés généraux* ne deviennent obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés par voie d'affiches et de publication. La publication et l'affichage sont constatés et inscrits à leur date, ainsi que l'arrêté, sur le registre de la mairie.

On sait que les arrêtés municipaux sont sanctionnés par l'article 471, § 13 du Code pénal qui punit de 1 à 5 fr. d'amende « ceux qui auront contrevenu aux règlements « légalement faits par l'autorité administrative, et ceux « qui ne se seront pas conformés aux règlements ou « arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des « articles 3 et 4 titre XI de la loi du 16-24 août 1790, « et de l'article 46 titre I de la loi du 19-22 juillet 1791. »

Et, en cas de récidive, par l'article 474 C. P. qui prononce la peine d'emprisonnement, pendant trois jours au plus, contre toutes les personnes mentionnées en l'article 471.

Mais si l'arrêté n'a pas été publié régulièrement, il est sans force exécutoire : aucune peine ne peut être prononcée contre l'individu qui l'a transgressé. Ni des avertis-

(1) Cass. crim. 31 janvier 1891. D. 91. 5. 453. 26 oct. 1907. *Gaz. Palais*, 1907. 2. 521.

tissements individuels, ni des procès-verbaux antérieurs, ni la connaissance personnelle que les contrevenants auraient eue de l'arrêté, ne sauraient suppléer à la publication ou à l'affichage des règlements : c'est une formalité essentielle qui, seule, peut mettre le justiciable en mesure de s'y conformer. Telle est la jurisprudence de la Cour de Cassation (1).

Le Conseil d'État décide au contraire, que lorsqu'un arrêté municipal n'a pas été déposé à la préfecture, ni affiché dans la commune, ces circonstances ne constituent pas des vices propres de l'arrêté, de nature à en entraîner l'annulation (2).

Cette jurisprudence du Conseil d'État est, au point de vue des sanctions, sans aucune portée. L'arrêté, bien que non annulé, sera dépourvu de valeur, puisque, stricts observateurs de la jurisprudence de la Cour de Cassation, les tribunaux de simple police ne pourront appliquer aux contrevenants les peines prévues et fixées par les articles 471 § 13 et 474 du Code pénal.

Aussi bien, si le Conseil d'État, moins attaché aux règles de forme que la Cour de Cassation, refuse de voir dans le défaut de publication un vice devant entraîner l'annulation, c'est qu'il veut réserver son droit suprême

(1) Voir notamment Cass. crim., 8 février 1908. *R. O. D.* 1908. 483. *R. I. C.* 1908. 249. (Arrêt intervenu à l'occasion de sonneries de cloches).

(2) 29 juillet 1910. *R. O. D.* 1911. 304. 24 nov. 1911. *R. O. D.* 1911. 593. *R. A. C. C.* 1912. 43.

de contrôle, et examiner la valeur intrinsèque de l'arrêté municipal. Dans les arrêts que nous avons relatés, le Conseil d'État, malgré le défaut de publication, a admis la recevabilité du pourvoi, contre l'arrêté municipal, mais il a annulé l'arrêté pour détournement de pouvoir.

2^o Voies de recours contre les arrêtés municipaux.

a) *Recours direct.*

Les intéressés peuvent obtenir l'annulation de l'arrêté, soit par le recours hiérarchique, soit par le recours contentieux pour excès de pouvoir.

1^o *Le recours hiérarchique* est une demande adressée d'abord au Préfet, puis, en cas de refus, au Ministre, dans le but d'obtenir l'annulation ou la suspension d'un arrêté.

Le Préfet, qui ne peut pas modifier un arrêté municipal, peut, en tous temps, l'annuler, même s'il lui a donné son autorisation antérieure (article 95 de la loi municipale de 1884).

Le Ministre peut lui-même annuler la décision préfectorale, car le Préfet exerçant son droit de contrôle sur les arrêtés municipaux, agit sous l'autorité du Ministre (article 6 du décret du 23 mars 1852).

L'exercice du recours n'est soumis à aucune formalité spéciale ; il n'y a pas de délai. L'autorité saisie peut, soit confirmer soit annuler, mais non pas réformer. Si elle

garde le silence pendant plus de quatre mois, il équivaut à un rejet de la réclamation (article 3, loi du 17 juillet 1900) et, par conséquent, à une confirmation de la décision attaquée.

2° *Recours pour excès de pouvoir.* — C'est, d'après M. Hauriou (1), une voie de nullité spéciale conférant au Conseil d'Etat le pouvoir d'annuler une décision exécutoire, si elle contient un excès de pouvoir caractérisé de l'autorité qui a pris la décision (incompétence, violation des formes, détournement de pouvoir, violation de la loi et des droits acquis, etc.).

Il peut être formé par toute personne ayant un intérêt *direct et personnel* à l'annulation de l'acte; dans le délai de deux mois à compter de la publication ou de la notification (article 24, § 4 de la loi du 13 avril 1900 abrogeant l'article 11 du décret du 22 juillet 1806), le délai est compté de quantième à quantième, sans compter le jour de l'enregistrement de la requête.

Depuis le décret du 2 novembre 1864, l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'Etat n'est pas indispensable; la requête peut être présentée par l'intéressé directement sur papier timbré. Elle est enregistrée en débet et doit être accompagnée de l'expédition de la décision attaquée que tout habitant ou contribuable a le droit de se faire délivrer, conformément à l'article 58 de la loi de 1884.

Le droit d'enregistrement et le droit d'arrêt ne sont

(1) *Droit administratif*, p. 269.

du qu'au cas de rejet de la demande (total ou même partiel) ou au cas de non lieu à statuer, à moins, bien entendu, que cette décision ne soit motivée par le retrait de l'acte attaqué.

Ce recours ne suspend pas l'exécution de l'arrêté, mais quand il en prononce l'annulation, il produit effet au regard de tous, et détruit complètement l'acte administratif.

L'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat nous permettra de constater le libéralisme du haut tribunal administratif, qui fait revêtir un intérêt considérable au recours pour excès de pouvoir. Le seul inconvénient de cette procédure efficace et peu coûteuse est sa longue durée : deux ans en moyenne.

b) *Recours indirect. Discussion des arrêtés devant les tribunaux civils.*

L'article 471 § 15 du Code pénal ne sanctionne les arrêtés municipaux que s'ils ont été « légalement faits ». Il appartient au juge de simple police, chargé de prononcer la peine, de procéder à l'examen de la légalité de l'acte. Sa décision pourra être attaquée par pourvoi en Cassation, et la Cour de Cassation sera, comme le Conseil d'Etat, juge de la validité des arrêtés.

Si le tribunal de simple police est obligé de sanctionner un arrêté municipal légalement pris, il lui est loisible de surseoir à statuer pour permettre au prévenu d'introduire devant le Conseil d'Etat, seul juge de l'excès de

pouvoir, un *recours en appréciation de la validité de l'acte*. Ce recours en annulation, formé dans le but direct d'échapper à des poursuites, sera recevable, même après l'expiration du délai de deux mois prévu pour l'exercice normal du recours pour excès de pouvoir (1).

B) — Droit du maire de réglementer les sonneries de cloches. Etude de la jurisprudence.

Les deux tribunaux suprêmes — civil et administratif — sont donc appelés à apprécier la validité des arrêtés municipaux et, dès lors, il existe deux jurisprudences parallèles qu'il nous faut maintenant étudier.

Des centaines d'arrêtés sont intervenus sur la question des cloches.

Si le législateur, qui ne voulait pas supprimer toute initiative des maires par l'élaboration d'un règlement général et uniforme, prévoyait une entente possible entre le maire et le président ou directeur de l'association culturelle, et organisait une procédure spéciale, suffisante pour écarter la plupart des difficultés (article 27 de la loi du 9 décembre 1905, articles 50 et 51 du décret du 16 mars 1906), il n'a pas vu se réaliser son désir, par suite de la non formation d'associations culturelles.

(1) Voir application de cette procédure : Arrêts du 2 août 1907. *R. O. D.* 1907. 520., 14 février 1908. *R. O. D.* 1908. 179. à propos d'arrêtés interdisant le port par le clergé, d'ornements sacerdotaux dans les cortèges funèbres.

Désormais, le droit de réglementation du maire n'est limité que par deux principes généraux : respect de la liberté des cultes, nécessité de maintenir l'ordre et la tranquillité publics. Ces formules abstraites sont incapables de contenir les rancunes locales. Qu'au zèle du curé qui croit naïvement conquérir les âmes par de bruyantes manifestations, s'oppose l'anticléricisme du maire, jaloux de son pouvoir : c'en est fait de la liberté religieuse. Le prétexte du maintien de l'ordre public légitimera, en apparence, la réglementation prohibitive et entraînera fatalement le recours des intéressés.

Et voilà qui explique et justifie la multiplicité de la jurisprudence : la Cour de Cassation et surtout le Conseil d'Etat, éloignés des querelles de village, ont dû préciser pratiquement l'étendue des principes théoriques, et, — nous verrons dans quelle mesure, — en examiner l'application.

Nous adopterons la distinction posée par la loi entre les sonneries civiles et les sonneries religieuses. Il serait néanmoins plus exact et plus précis de parler du droit du maire : 1° D'ordonner des sonneries ; 2° de les proscrire.

S'agit-il, en effet, de sonneries civiles ? Le maire ordonne ; on ne conçoit pas de prohibition, puisque seul, il a le droit de se servir des cloches, dans un but extra-cultuel. Par suite, pas de contravention possible à un arrêté exclusivement permissif ; un seul recours : recours pour excès de pouvoir.

S'agit-il, au contraire, de sonneries religieuses ? Le

curé seul peut les ordonner et y faire procéder, mais le maire a la faculté d'en limiter le nombre et la durée. L'arrêté est prohibitif. Aussi, les contrevenants ont la possibilité non seulement de former un recours pour excès de pouvoir, mais aussi de discuter la légalité de l'arrêté devant le juge de simple police, et devant la Cour de Cassation. C'est, dans ce seul cas, que se manifeste le dualisme de jurisprudence.

En fait, les arrêtés municipaux règlent simultanément les sonneries civiles et les sonneries religieuses, et contiennent, à la fois, des permissions et des défenses : il est utile, pour une étude théorique, d'opérer la discrimination.

D'ailleurs, chacune des dispositions d'un arrêté municipal doit être examinée isolément, dans sa valeur intrinsèque et son rapport avec la loi, sans que le règlement tout entier puisse subir les conséquences d'une irrégularité partielle (1).

1° Sonneries civiles.

L'article 51 du décret du 16 mars 1906 permet au maire d'ordonner des sonneries dans trois hypothèses :

1° En cas de péril commun, exigeant un prompt secours ;

(1) Voir arrêt du Conseil d'Etat, du 13 février 1909. D. 1909. 3. 53. qui annule une seule disposition d'un arrêté. — Voir aussi Cass. crim., 19 déc. 1908. D. 11. 419., qui sanctionne une seule disposition d'un arrêté.

2° Quand l'emploi des cloches est prescrit par des dispositions de lois ou de règlements (1) ;

3° Quand il est autorisé par les usages locaux.

Mais, en dehors des cas prévus par la loi, le maire ne peut ordonner, ni même autoriser les sonneries.

Le Conseil d'Etat saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir a annulé notamment :

1° Un arrêté prescrivant des sonneries civiles à la pointe du jour, à midi, et le soir à la tombée de la nuit, et ayant pour conséquence de supprimer les sonneries religieuses de l'Angelus, qui ont lieu à ces heures (2) ;

2° Un arrêté permettant les sonneries pour les obsèques civiles, en l'absence d'usage local antérieur (3) et pour baptêmes et enterrements civils (4) ;

3° Un arrêté prescrivant, en l'absence d'usage antérieur,

(1) Monsieur le conseiller d'état Moüy. (*Répertoire de Droit administratif*. Béquet, S. 24, p. 273, au mot *séparation*) fait à ce sujet la remarque suivante : « On ne connaît qu'un texte qui ait prescrit la « sonnerie, c'est le décret du 24 Messidor an XII, aujourd'hui abrogé, « pour le passage du chef de l'Etat. La fête nationale a été comprise « parmi les solennités qui peuvent donner lieu aux sonneries non « pas parce que la loi en faisait une obligation, mais parce qu'un « usage constant a toujours associé les sonneries aux réjouissances « publiques. »

(2) C. d'Etat 4 décembre 1911. *R. O. D.* 1911. 631. *R. A. C. C.* 1912. 14. — 24 novembre 1911. *R. O. D.* 1911. 593. *R. A. C. C.* 1912. 13. — 13 janvier 1911. *R. O. D.* 1911. 74.

(3) C. d'Etat, 30 juillet 1909. *R. I. C.* 1909. 367. 17 mars 1911. *R. A. C. C.* 1911. 206. 16 juin 1911. *R. A. C. C.* 1911. 208. 8 décembre 1911. *R. O. D.* 1912. 22.

(4) Conseil d'Etat 29 juillet 1910. *R. O. D.* 1911. 304.

l'emploi des cloches pour les fêtes autres que la Fête Nationale, organisées par la municipalité (1) ;

4^o Un arrêté prescrivant des sonneries pour annoncer les heures des repas, la reprise des travaux des champs, les réunions du Conseil municipal, l'appel des enfants à l'école, l'ouverture ou la fermeture du scrutin (2).

Il appartient naturellement au maire de nommer un sonneur de son choix pour procéder aux sonneries qu'il a le droit d'ordonner (3), mais ce sonneur ne peut, en aucune façon, procéder aux sonneries religieuses, sans l'assentiment ou contre le gré du curé.

En matière de sonneries civiles, l'arrêté du maire procède donc toujours par autorisation et ne peut être attaqué que par le recours pour excès de pouvoir, sans que jamais les tribunaux répressifs puissent en examiner la légalité. La Cour de Cassation a décidé, par un arrêt du 7 février 1910 (4) que la juridiction civile (juge des référés ou Cour d'appel), n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un arrêté municipal réglementant les sonneries de cloches, et faire défense au sonneur désigné par l'arrêté, de procéder aux sonneries, même religieuses.

Il nous paraît intéressant de rapporter cet arrêt et d'analyser l'espèce qu'il solutionne, car elle peut se présenter

(1) C. d'Etat, 16 juin 1911. *R. O. D.* 1911. 340.

(2) Voir Conseil d'Etat, 26 mai 1911. *R. O. D.* 1911. 302. 28 juillet 1911. *R. A. C. C.* 1911. 232.

(3) Conseil d'Etat, 24 nov. 1911. *R. A. C. C.* 1912. 13. *R. O. D.* 1911. 593.

(4) D. 1911. 1. 127. *R. I. C.* 1910. 179.

de nombreuses fois, en pratique, et les conclusions de la Cour de Cassation nous semblent discutables, et nous permettent d'espérer un revirement de sa jurisprudence.

Voici les faits : le maire de Claracq (Basses-Pyrénées) avait pris, le 24 février 1908, un arrêté contenant notamment les dispositions suivantes :

1° Les sonneries religieuses seront faites selon les usages antérieurs, et de façon à assurer, dans des conditions normales, le service du culte ;

2° Les sonneries civiles seront faites dans les circonstances ci-après : Pour annoncer à midi l'heure des repas et aussi le soir celle de la cessation des travaux aux ouvriers des champs ;

3° Le sonneur civil désigné par le maire est M. Larroudé. Le même, désigné par les fidèles qui seuls, paient, effectuera les sonneries religieuses.

Un conflit s'éleva entre le sonneur nommé par le curé et le sonneur civil, qui voulut procéder à toutes les sonneries civiles et religieuses. L'abbé Lassus, curé de Claracq, déféra l'arrêté du maire au tribunal de Pau, statuant en référé, qui se déclara incompétent. Sur appel, la Cour de Pau, par un arrêt du 30 juin 1909 (1), affirma la compétence du juge des référés pour apprécier la légalité de l'arrêté, constata l'urgence, et, par provision, fit défense au sonneur désigné par le maire de procéder aux sonne-

(1) *R. O. D.* 1909. 565. *D.* 1911. 1. 427.

ries religieuses, et aux sonneries civiles de midi et du soir.

Cet arrêt, très longuement motivé, contient notamment les dispositions suivantes :

« Attendu que si l'arrêté d'un maire n'est ni légal, ni
« obligatoire, l'autorité judiciaire qui aurait été compé-
« tente pour en déclarer et en reconnaître l'illégalité, si
« des poursuites avaient été exercées, en vertu de l'ar-
« ticle 471 du Code pénal, et qu'on fût venu lui demander
« une sanction pénale, ne l'est pas moins sur une action
« en référé, pour rendre la même décision. »

Le motif, au moins dans sa formule, sinon dans son résultat, est certainement erroné. L'article 471 § 15 du Code pénal, qui permet aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'apprécier la légalité des arrêtés municipaux est un texte exceptionnel qui doit être appliqué strictement, dans le seul cas où des poursuites sont intentées à l'occasion d'une contravention. Aussi, sur pourvoi du Procureur Général, la Cour de Cassation a cassé l'arrêt de la Cour de Pau, en décidant que l'arrêté du maire est un acte administratif, et qu'il est interdit aux magistrats de l'ordre judiciaire d'en apprécier les dispositions et de faire échec à leur exécution.

Cette décision est théoriquement conforme au principe de la séparation des pouvoirs, mais il faut retenir que le ministre du culte a, dans l'église, un droit de jouissance, dont nous avons précisé l'étendue et démontré l'exclusivité. L'immixtion du sonneur, nommé par le maire, et qui prétend procéder seul, non seulement à des sonneries

civiles illégales, mais même à des sonneries religieuses, constitue incontestablement un trouble de jouissance, une violation du *droit des affectataires* parfaitement détachable de l'acte administratif, et justifiant l'interdiction prononcée par la Cour de Pau. Si l'arrêté est illégal, il n'est pas douteux que les tribunaux judiciaires ne peuvent pas s'en faire juges, mais, d'après la jurisprudence du Tribunal des Conflits (1), ils sont compétents pour empêcher une violation de l'affectation cultuelle.

Il est désirable que la jurisprudence de la Cour de Cassation s'oriente dans ce sens, car, autrement, l'affectation cultuelle pourrait être constamment troublée : il suffirait au maire de prendre un arrêté ordonnant des sonneries manifestement illégales. Tout intéressé pourrait évidemment se pourvoir devant le Conseil d'Etat, mais la procédure est longue, et, pendant les deux années qu'elle dure habituellement, aucun moyen n'existerait pour empêcher la violation manifeste du droit. Nous ne pensons pas que le principe de la séparation des pouvoirs invoqué par la Cour de Cassation doive entraîner des conséquences aussi rigoureuses, contraires à la fois au bon sens et au droit.

Toutes nos explications visent uniquement les cloches situées dans un édifice public du culte, et existant au moment de la loi de Séparation : en un mot, celles qui sont grevées de l'affectation cultuelle.

S'il s'agit de cloches situées dans une tour indépendante

(1) Arrêts des 22 avril, 4 juin 1910 précités. (S. 1910. 3. 129. D. 1911. 3. 41).

de l'église, et qui, en régime concordataire n'était pas affectée au culte, le maire a la faculté d'en autoriser l'emploi pour un intérêt communal quelconque. Il pourrait permettre des sonneries pour des obsèques civiles, mais, pour ne pas violer le principe de la neutralité, consacré par l'article 2 de la loi du 15 novembre 1887, sur la liberté des funérailles, il devrait procéder par règlement général, et autoriser les sonneries pour tous les décès, sans aucune distinction basée sur les croyances du défunt, ou sur le caractère civil ou religieux des obsèques (1).

M. Huot, prétend (2) que si la commune, comme elle en a le droit, pourvoit au remplacement d'une cloche fêlée ou même devenue inutilisable, ou fait reconstruire un clocher destiné à recevoir, outre les cloches, une horloge publique, ce clocher et ces cloches ne sauraient être considérés comme grevés de l'affectation cultuelle, comme le sont les édifices et les cloches qui existaient lors de la loi de 1903 ; le maire pourrait en ordonner l'emploi dans les termes de la lettre du 11 février 1910 précitée. Il en serait ainsi, dit-il, même si le métal de la cloche fêlée ou devenue inutilisable avait été employé à la fonte de la nouvelle cloche. A notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence sur la question, mais nous ne saurions adopter cette opinion. Sans doute, si la commune fait construire un clocher indépendant de l'église, et qu'elle y ins-

(1) Voir lettre du ministre des Cultes, du 11 février 1910. *R. A. C.* 1910. 63. *R. O. D.* 1910. 112.

(2) *La Commune et les Cultes*, p. 85.

taille des cloches, ce clocher et ces cloches seront simplement *communaux*, sans aucune affectation cultuelle. Mais si les cloches sont installées dans le clocher de l'église, ou même dans un nouveau clocher construit sur l'église, elles doivent, comme le clocher lui-même, demeurer exclusivement affectées au culte : sinon, on aboutirait à une désaffectation opérée en dehors des cas prévus par la loi, et sans l'accomplissement des formalités qu'elle exige. Lorsqu'une église est complètement détruite, le sol n'en peut être employé à la construction d'un immeuble communal qu'après désaffectation régulière (1) : nous ne voyons pas pourquoi une règle différente serait appliquée en cas de destruction d'un clocher ou d'une cloche. Si la commune est autorisée à faire des réparations, c'est seulement pour conserver l'immeuble : elle ne peut jamais aller à l'encontre de l'affectation cultuelle, pas plus en rebâtissant un *clocher communal* lui permettant de faire procéder à des sonneries laïques ou même antireligieuses, qu'en installant un poste de télégraphie sans fil sur l'église.

2^o Sonneries religieuses.

Le maire procède alors par voie de défense. Ses arrêtés pourront être déférés au Conseil d'Etat (recours pour

(1) C'est l'opinion soutenue par M. Huot lui-même. Il rappelle ce qui s'est produit à Suresnes : l'église menaçant ruine a été démolie sur l'ordre de la municipalité et la désaffectation a été prononcée par décret du 10 mai 1907.

excès de pouvoir) ou à la Cour de Cassation (discussion de la légalité des arrêtés en cas de poursuites).

a) *Jurisprudence du Conseil d'Etat.*

Supérieur hiérarchique des maires, juge de l'excès et du détournement de pouvoir, le Conseil d'Etat n'hésite pas à annuler de nombreux arrêtés quand ils lui paraissent violer le principe de la liberté du culte.

Citons parmi les arrêtés annulés :

1^o Arrêté décidant qu'il n'y aurait que deux sonneries solennelles chaque dimanche et jour férié ; qui interdit ces sonneries pour certaines cérémonies et les soumet pour les autres cas et les autres jours à une autorisation du maire ; qui interdit l'usage des cloches avant 7 heures du matin et 7 heures du soir et prescrit que chaque sonnerie et tintement n'excéderait pas cinq minutes ; qui n'autorise que quatre tintements par jour (1) ;

2^o Arrêté qui interdit des sonneries avant 6 heures du matin et après 7 heures du soir ; qui décide que leur durée ne peut excéder deux minutes et qu'il doit y avoir au moins une demi-heure d'intervalle entre elles (2) ;

3^o Arrêté qui décide que, pour chaque office religieux, il ne peut y avoir qu'une sonnerie dont la durée n'excèdera pas quatre minutes ; qui interdit l'usage des cloches après 8 heures du soir en tous temps et interdit les son-

(1) C. d'Etat. 30 déc. 1910. *R. O. D.* 1911. 478 ; — même sens : 30 juillet 1909. *R. I. C.* 1909. 367.

(2) C. d'Etat. 30 déc. 1910. *R. O. D.* 1911. 55.

neries entre 3 et 5 heures les jours de fête publique, sans l'autorisation du maire (1) ;

4° Arrêté accordant au maire le pouvoir illimité, sur le refus du ministre du culte et sur la réquisition des intéressés, de faire usage des cloches contrairement aux prescriptions de l'article 52 du décret de 1906, pour des cérémonies religieuses ou des cérémonies civiles non visées par l'article 51 (2) ;

5° Arrêté qui autorise toute personne à faire sonner, sous sa responsabilité, les cloches, pour une cérémonie la concernant ou un de ses proches, sans avoir d'autre rétribution à donner que le salaire du sonneur (3) ;

6° Arrêté qui autorise les sonneries pour un usage civil (4) ;

7° Arrêté qui limite à deux sonneries le glas autorisé à l'occasion des enterrements, spécifiant qu'il ne pourrait y avoir qu'une seule sonnerie des cloches en volée pour chaque office, alors que cette disposition, contraire aux usages locaux, n'est justifiée par aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre et la tranquillité publique (5) ;

8° Arrêté qui décide que les sonneries religieuses ne pourraient avoir lieu que pendant le jour, compté en

(1) C. d'Etat, 30 déc. 1910. *R. O. D.* 1911, 56. *R. I. C.* 1911. 139.

(2) C. d'Etat, 13 janvier 1911. *R. O. D.* 1911. 76.

(3) C. d'Etat, 3 février 1911. *R. O. D.* 1911. 177.

(4) C. d'Etat, 17 mars 1911. *R. O. D.* 1911. 219.

(5) C. d'Etat, 17 mars 1911. *R. O. D.* 1911. 219.

commençant une demi-heure avant le lever du soleil pour finir une demi-heure après le coucher (1).

Etc., etc., etc.

b) Jurisprudence de la Cour de Cassation.

Faisons tout d'abord remarquer que si la Cour de Cassation, saisie d'un pourvoi contre un jugement qui a prononcé une condamnation pour contravention à un arrêté municipal, se trouve en présence d'un arrêt du Conseil d'Etat qui a déclaré illégal ledit arrêté et qui est intervenu avant que le jugement attaqué ait un caractère définitif, elle annulera, sans renvoi, le jugement. La poursuite et la condamnation manquent alors de base légale (2).

Si le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé, la Cour de Cassation, juge du droit, doit, conformément à l'art. 471, § 15 Code pénal, examiner la légalité du règlement administratif pour maintenir la pénalité.

Fidèle à ses traditions de réserve à l'égard des actes administratifs, elle a toujours sanctionné les arrêtés qui lui ont été soumis, mais sa jurisprudence a déjà traversé deux phases. Elle a d'abord considéré comme nécessairement légal l'arrêté pris par le maire, en l'absence d'associations cultuelles, puis elle a exigé que les tribunaux examinent si le maire a agi dans le cercle de ses attributions. En fait, elle se reconnaît le droit de procéder à cet

(1) C. d'Etat, 8 juillet 1910. *R. I. C.* 1910. 24.

(2) Cassation, 4 mars 1911. *R. O. D.* 1911. 217.

examen, mais elle n'en use pas. Nous souhaitons que la modification de sa jurisprudence la conduise vers le libéralisme ; ce n'est peut-être qu'une illusion, si la souplesse des nouveaux motifs ne sert qu'à voiler mieux l'intransigeance des décisions. Il importe néanmoins de signaler cette modification dans les motifs des arrêts.

1^{re} Phase. — Elle comprend, à notre connaissance, deux seuls arrêts.

L'un, du 7 décembre 1907 (1), sanctionne un arrêté qui défend de faire sonner les cloches avant 6 heures du matin.

L'autre, du 19 décembre 1908 (2), sanctionne un arrêté qui supprime les Angelus du matin et du soir.

Ces deux décisions sont fondées sur le motif suivant :

« Attendu qu'aux termes de l'article 27 de la loi du
« 9 décembre 1903, les sonneries de cloches seront règle-
« mentées par arrêté municipal, et en cas de désaccord
« entre le maire et le président ou le directeur de l'asso-
« ciation cultuelle, par arrêté préfectoral ;

« Attendu qu'il résulte de ce texte de loi que la règle-
« mentation des sonneries de cloches rentre exclusivement
« dans l'attribution de l'autorité civile, représentée soit
« par le maire, soit par son supérieur, le préfet ; que si
« un recours a été prévu par la loi et réglementé par
« l'article 3 du décret du 16 mai 1906, il est constaté

(1) D. 1909, 4, 461, R. O. D. 1908, 93.

(2) D. 1911, 4, 419, S. 1909, 4, 53, R. I. C. 1909, 181.

« qu'il n'existe pas d'association cultuelle dans la commune de... »

« Attendu qu'en déclarant légal dans ces conditions l'arrêté qui, etc.... le jugement attaqué n'a violé aucun des textes visés au moyen. »

La Cour de Cassation semblait ignorer que, pour être légal, l'arrêté doit non seulement être pris par le maire, mais qu'il doit se conformer aux dispositions de l'article 1 de la loi du 9 décembre 1905, et respecter la liberté des cultes. Elle n'envisageait la légalité de l'arrêté qu'au point de vue de la forme, et, bien que le mot puisse sembler excessif, elle commettait, en somme, un déni de justice. Elle se trouvait dans la période de tâtonnements qui suit nécessairement l'application de toute loi nouvelle et c'est là l'excuse de son erreur.

Elle sut d'ailleurs, la corriger, au moins en apparence.

2^e phrase. — C'est un arrêt très important du 1^{er} juillet 1909 (1) qui l'inaugure.

La Cour de Cassation condamne formellement le principe de sa jurisprudence antérieure, par les curieux motifs suivants :

« Attendu qu'en présence de ces conclusions, le jugement énonce qu'à défaut d'association cultuelle à Calais pour le culte catholique, les sonneries y sont réglées par l'autorité municipale ;

(1) Voir cet arrêt dans S. 1910. p. 454. R. O. D. 1909. 434. Voir aussi le rapport très détaillé de M. le conseiller Atthalin, dans R. O. D. 1909. 63.

« Attendu que si ce motif n'est qu'une affirmation
« d'ordre général d'une attribution de l'autorité munici-
« pale en la matière, il ne répond en aucune façon aux
« conclusions précitées ; qu'il en est autrement, sans
« doute, s'il doit s'entendre en ce sens que dans le cas
« où la procédure instituée par l'article 27 de la loi du
« 9 décembre 1903 et l'article 50 du décret du 16 mars 1906
« n'a pu être suivie, faute de constitution d'une associa-
« tion cultuelle, l'autorité municipale aurait un plein
« pouvoir qui ne permettrait pas au prévenu de mettre
« en cause la légalité de l'acte administratif ; mais que
« c'est là une erreur de droit ; qu'intervenues ou non au
« regard d'associations cultuelles, les arrêtés dont il s'agit
« ne sauraient emporter sanction qu'autant qu'ils ont été
« pris dans le cercle des dispositions combinées de l'ar-
« ticle 97 de la loi du 5 avril 1884, 1 et 27 de la loi du
« 9 décembre 1903, et 5 de la loi du 2 janvier 1907 ;
« qu'ainsi le motif précité est ou inopérant ou erroné ;
« qu'il ne satisfait en aucun cas au vœu des articles 408
« du code d'instruction criminelle, et 7 de la loi du
« 20 avril 1810 ; qu'à la vérité, le jugement ajoute « que
« l'arrêté a été pris par le maire dans le cercle de ses
« attributions, qu'il ne déroge et n'est contraire à au-
« cune loi existante », mais que ce sont là de pures affir-
« mations qui ne sauraient constituer une réponse à des
« articulations positives proposées sous forme de chefs
« de conclusions. »

La Cour de Cassation revient ainsi à une interprétation

plus saine de l'article 471 § 13, et elle élargit d'une manière considérable le champ de son examen; toutefois elle s'y aventure avec une extrême timidité. C'est qu'aussi bien, le texte qu'elle doit faire respecter est très vague : « La République garantit le libre exercice des cultes » (article 1 de la loi de 1905) et que, prise entre l'obligation d'en délimiter l'étendue, et celle de ne pas contrarier l'action des autorités municipales, la Cour de Cassation manifeste surtout un grand respect de la liberté administrative.

A notre connaissance, tous les arrêts sont intervenus pour donner force exécutoire à des arrêtés municipaux.

Différents arrêts sanctionnent :

1° Un arrêté qui supprime les sonneries après cinq heures du soir du 1^{er} octobre au 31 mars (1).

2° Un arrêté qui interdit les sonneries avant le lever du soleil et après son coucher (2).

3° Un arrêté qui interdit les sonneries, suivant les saisons, avant six heures du matin et après sept heures du soir, et qui limite leur durée à quatre minutes, avec un intervalle d'une demi-heure entre chacune d'elles (3).

(1) Arrêt du 7 janvier 1910. S. 1910. 4. 472. R. I. C. 1910. 4. 45. *Gaz. Palais*. 1910. 4. 352. *Gaz. Trib.* 1910. 4. 428).

(2) Arrêt du 12 mars 1910. *Bulletin des arrêts de cassation*, mars 1910, p. 249. R. O. D. 1911. 305.

(3) Arrêt du 30 juillet 1910. R. O. D. 1911. 246. R. A. C. C. 1911. 413. *Gaz. Trib.*, 1911. 4. 64.

c) *Examen comparatif des deux jurisprudences.*

Il ressort très nettement de cette énumération d'arrêts que la Cour de Cassation est plus portée que le Conseil d'Etat à admettre la légalité des arrêtés municipaux.

M. le conseiller Atthalin (1) fait dépendre la différence des deux jurisprudences de la nature même des deux tribunaux :

Les tribunaux judiciaires sont seulement qualifiés pour apprécier « la compétence de l'autorité dont émane le
« règlement, l'observation des formes qui le rendent
« obligatoire, et aussi la violation de la loi par le règle-
« ment, quand cette violation peut se déduire de la teneur
« intrinsèque du document ».

Le Conseil d'Etat a ce même pouvoir, mais, juridiction de fait, il peut, en outre, examiner, par une instruction préalable, si la nécessité invoquée d'assurer l'ordre public et la tranquillité publique répond à une réalité, ou si, au contraire, elle cache un acte arbitraire.

La précision théorique de ce critérium assez clair disparaît complètement en notre matière. En effet, M. le conseiller Atthalin reconnaît que les deux tribunaux suprêmes (Cour de Cassation et Conseil d'Etat) doivent asseoir leurs décisions sur une base commune. « L'obligation de

(1) Rapport précité, *R. O. D.* 1909. 631. — Voir sur cette même question les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Char-denet, au sujet d'un arrêt du C. d'Etat du 19 février 1909. Dans *Revue de Droit public*, 1910, p. 69.

« concilier l'exercice de la police municipale avec le « respect de la liberté des cultes. » Le vague de cette formule ne permet pas de procéder séparément à l'examen du fait et du droit. On pourrait peut être, à la rigueur, imaginer les contours de la liberté des cultes, abstraction faite de l'examen précis de chacune des manifestations cultuelles, mais il est impossible d'assigner théoriquement des limites à l'exercice de la police municipale : elle a pour mission de maintenir l'ordre et la tranquillité publics, et son rôle, multiple et changeant, doit s'adapter à toutes les circonstances de fait où elle croit utile d'intervenir. Notion essentiellement subjective, l'ordre public est déterminé par l'opportunité.

La Cour de Cassation l'a compris, et comme elle tient à ignorer le fait, elle persiste dans sa jurisprudence antérieure, malgré la modification superficielle de son principe.

Elle se reconnaît, en effet, le droit d'examiner si l'arrêté municipal est contraire à la liberté des cultes, mais se déclare incompétente pour rechercher s'il est nécessité par le maintien de l'ordre public, car elle ne veut pas être juge de l'opportunité (1).

Les arrêtés municipaux relatifs aux sonneries religieuses procèdent toujours par prohibition : ils sont nécessairement motivés par la nécessité — apparente ou réelle — de maintenir l'ordre et la tranquillité publics ; le con-

(1) Voir notamment arrêt du 12 mars 1910, *Bulletin des arrêts de Cassation*, mars 1910, p. 249, *R. O. D.* 1911. 305.

trôle de la Cour de Cassation devient alors illusoire, et il ne faut pas craindre d'affirmer qu'en l'état actuel de sa jurisprudence, elle examine seulement la forme de l'arrêt (a-t-il été régulièrement pris par le maire?), mais ne se préoccupe jamais de son contenu.

L'obligation où elle s'est reconnue de procéder à cet examen de fond est purement théorique et dépourvue de toute efficacité, si elle ne la conduit pas à une conception plus large de son rôle. Il n'est pour elle que deux jurisprudences possibles :

L'une comportant l'examen exclusif des règles de forme et aboutissant, selon l'expression même de M. Atthalin, « à restreindre le contrôle de la Cour de Cassation à l'examen de l'étiquette des arrêtés. »

L'autre, plus hardie, examinant le fait, pour dire le droit, et qui devrait se confondre avec la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Nous n'apercevons pas de moyen terme. A moins que l'on admette la possibilité de la co-existence de deux conceptions jurisprudentielles de la liberté des cultes, et que, sans aucun autre motif que sa fantaisie, la justice civile sanctionne quand la justice administrative annule.

Il y a lieu d'espérer que pour satisfaire à la fois la logique et la liberté, la Cour de Cassation, résolument prétorienne, s'engagera dans la voie de l'examen du fait. Mais c'est là un simple souhait. Les explications théoriques ne peuvent expliquer le fait actuel : la Cour de Cassation se montre moins libérale que le Conseil d'Etat. Sa

réserve lui est sans doute inspirée par le souvenir de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790, qui interdisait aux juges de troubler les opérations des corps administratifs : pour ne pas commettre le plus petit empiètement sur les attributions de l'Administration, elle se refuse à en examiner les actes. Cette attitude timorée est paradoxale : alors que l'inamovibilité des conseillers à la Cour de Cassation est présentée comme une garantie de leur absolue indépendance, ce sont les conseillers d'Etat, révocables *ad nutum*, qui se font les défenseurs de la liberté !!! La raison en est peut-être que ces anciens administrateurs, ces anciens préfets, obligés autrefois par profession d'exécuter des ordres qui pouvaient répugner à leur conscience, voient leur situation suffisamment garantie par leur autorité et leur expérience professionnelle, et comprennent mieux la nécessité de mettre un frein à la tyrannie des pouvoirs locaux, dont ils savent les besoins exacts.

Voilà qui démontre, une fois de plus, l'impuissance de la logique pure à régir les institutions sociales. Les conséquences harmonieuses que le légiste dégage par avance de l'application de principes abstraits — celui de l'inamovibilité des juges par exemple — sont souvent détruites par la complexité de la vie sociale, cependant que la liberté naît tout naturellement des nécessités de l'époque.

En somme, l'Etat et les communes exercent unique-

ment des droits de police : le droit de propriété dont on parle, par suite de l'insuffisance de la terminologie juridique, n'existe vraiment qu'après la désaffectation de l'édifice du culte.

Nous avons vu que les ministres du culte et les fidèles exerçaient les mêmes droits que sous le Concordat ; nous constatons maintenant que les communes ne bénéficient pas de prérogatives nouvelles.

En quoi le régime actuel a-t-il véritablement innové ? C'est qu'il facilite la ruine des églises.

Il nous faut maintenant préciser cette conséquence de la loi de Séparation, la plus importante de toutes, à notre point de vue, en examinant par quels moyens les églises peuvent être actuellement conservées et entretenues.

Aux principes libérateurs que chantent les partisans du régime nouveau, nous opposerons avec impartialité les conséquences brutales de la situation actuelle, singulièrement plus éloquents dans leur précision.

CHAPITRE VI

LES MOYENS DE CONSERVATION DES ÉGLISES

SECTION I. — Le classement.

Parmi les édifices du culte et les objets qui les garnissent, certains bénéficient d'une situation spéciale : ce sont ceux qui sont classés comme « monuments historiques ». Il est indispensable de préciser les mesures légales qui assurent leur conservation et d'examiner successivement : 1^o la situation des immeubles ; 2^o celle des meubles.

A) — Immeubles.

Dans la discussion de la loi du 9 décembre 1905, à la Chambre des députés, M. Aynard (1) fit remarquer que la conservation des édifices du culte serait moins bien assurée en régime séparatiste que sous le Concordat, car les associations cultuelles auraient à supporter les charges entraînées par l'exercice du culte, et elles bénéficieraient de ressources moins considérables que les fabriques. Il

(1) Séance du 14 juin 1905. *J. O.*, 15 juin, p. 2214.

ajouta qu'il y avait environ 5.000 à 6.000 édifices religieux présentant un caractère artistique, qui n'étaient pas classés et qui se trouvaient, le plus souvent, dans des paroisses pauvres. En conséquence, il déposa un amendement qui devint l'article 16 § 1 de la nouvelle loi :

« Il sera procédé à un classement complémentaire des
« édifices servant à l'exercice public du culte (cathédrales,
« églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés,
« évêchés, presbytères, séminaires) dans lequel devront
« être compris tous ceux de ces édifices, représentant
« dans leur ensemble ou dans leurs parties une valeur
« artistique ou historique. »

Le classement était déjà possible d'après la loi du 30 mars 1887, texte général, concernant « la conservation
« des monuments et objets d'art ayant un intérêt artis-
« tique ou historique. »

Son article 1^{er} est ainsi conçu : « Les immeubles par
« nature ou par destination dont la conservation peut
« avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un in-
« térêt national, seront classés, en totalité ou en partie,
« par les soins du ministre de l'Instruction publique et
« des Beaux-Arts. »

L'amendement Aynard, en répétant cette disposition, pouvait laisser croire à la nécessité de procéder à un nouveau classement complet (1). Tel ne fut point son but : il voulut seulement inviter l'Administration à activer

(1) Voir observation du ministre des cultes. *J. O.*, 13 juin 1905, p. 2216.

les opérations de classement et, par un vote de la Chambre, attirer son attention sur le danger de la situation nouvelle. Pour éviter toute confusion sur ce point, le ministre des Cultes, d'accord avec M. Aynard, fit adopter par le Parlement l'expression « classement complémentaire ».

Cette insistance législative, utile en 1905, l'est bien davantage à l'heure actuelle où l'obligation d'effectuer les réparations a complètement disparu, à la suite de l'attitude des catholiques.

1^o Formalités du classement.

L'article 16 de la loi de 1905 ne les a point précisées : il y a donc lieu de se reporter au texte général qui régit la matière, c'est-à-dire à la loi du 30 mars 1887.

Les édifices publics du culte appartiennent tous actuellement à l'Etat et aux communes, et leur classement s'opère, conformément à l'article 2 de la loi de 1887 :

Par arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, quand il y a consentement du ministre de l'Intérieur (dans tous les cas) et du maire (s'il s'agit d'églises communales) ;

Par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, si ce ou ces consentements font défaut.

2^o Effets du classement.

Les édifices classés bénéficient des crédits affectés à

leur entretien, et ils sont placés sous la surveillance et sous le contrôle de l'administration des Beaux-Arts.

a) *Crédits.*

Chaque année, le budget des Beaux-Arts comporte, aux chapitres 44 et 45, des crédits destinés à conserver les églises classées, et qui comprennent les crédits respectivement affectés autrefois à l'administration des Cultes et à l'administration des Beaux-Arts.

A l'époque de la promulgation de la loi de Séparation, l'administration des Cultes disposait de crédits pour :

1° La conservation des cathédrales qui, toutes, appartiennent à l'Etat ; ces crédits étaient répartis en deux chapitres : 533.000 francs pour l'entretien et 1 million 033.000 francs pour les grosses réparations ;

2° Les subventions à accorder pour la conservation des édifices culturels communaux, qu'ils fussent ou non classés parmi les monuments historiques et qui formaient un troisième chapitre s'élevant à 1.793.000 francs.

D'autre part, le service des monuments historiques de l'administration des Beaux-Arts disposait d'un crédit compris dans un chapitre unique, et s'élevant au moment de la Séparation à 1.413.000 francs.

Après la suppression du budget des cultes, les crédits affectés à la réparation des édifices ont été transférés à l'administration des Beaux-Arts. Les sommes dont elle dispose sont désormais inscrites sous deux chapitres : le chapitre 44 relatif à la conservation des monuments

historiques appartenant à l'Etat, qui comporte un crédit de 1.733.500 francs et le chapitre 48 concernant la conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, et qui comprend un crédit de 2.752.000 francs.

b) *Contrôle et surveillance de l'Etat.*

Le propriétaire a la faculté d'engager des dépenses pour la conservation de l'édifice classé et d'accepter les offres de concours régulièrement faites par les fidèles (1) ; mais l'immeuble classé ne peut être détruit, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque si le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts n'y a pas donné son consentement (art. 4, loi de 1887). La loi de 1905 maintient cette interdiction et elle la sanctionne, en punissant d'une amende de 16 à 1.500 francs, les propriétaires, occupants ou détenteurs qui auraient ordonné les travaux.

Il semble que cette disposition soit dépourvue d'utilité car l'article 17 contient un § 5 ainsi conçu :

« Toute infraction aux dispositions ci-dessus, ainsi
« qu'à celles de l'article 16 de la présente loi, et des
« articles 4, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 30 mars 1887,
« sera punie d'une amende de 100 à 10.000 francs, et d'un
« emprisonnement de six jours à trois mois, ou de l'une
« des deux peines seulement. »

Or, l'article 4 de la loi de 1887 visé par ce texte, inter-

(1) V. ch. suivant : réparations, pages 233 et suiv.

dit précisément de réparer, restaurer ou apporter une modification quelconque aux monuments classés, sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts.

Il existe donc deux dispositions qui punissent la même infraction : laquelle faut-il appliquer ?

Nous croyons que si l'article 17 de la loi du 9 décembre 1903 vise l'article 4 de la loi de 1887, c'est la conséquence d'une erreur législative.

En effet, c'est sur un amendement de M. Grosjean que fut voté l'article 17 § 3 ; il visait seulement les articles 11 et 12 de la loi de 1887 ; le ministre des cultes s'y rallia, mais il fit remarquer que ces articles 11 et 12 étaient relatifs aux seuls objets mobiliers, et qu'il fallait étendre les sanctions pénales aux infractions concernant les immeubles ; qu'il y aurait donc lieu d'ajouter l'article 4 de la loi du 30 mars 1887 aux textes visés par l'amendement. Pour prouver son accord avec le ministre, M. Grosjean demanda l'insertion du paragraphe suivant qui se trouvait dans le texte primitif de son amendement : « Nul
« travail de réparation, restauration, ou entretien à faire
« aux monuments ou objets mobiliers classés, ne peut
« être commencé sans l'autorisation du ministre des
« Beaux-Arts, ni exécuté hors de la surveillance de son
« administration, sous peine, contre les propriétaires
« occupants ou détenteurs qui auraient ordonné ces tra-
« vaux, d'une amende de 16 à 1.500 francs. »

La Chambre approuva : aucune observation ne fut présentée ; et dans le nouvel article, soumis à son vote par le

Président, figuraient à la fois l'amendement Grosjean et le visa à l'article 4 de la loi de 1887. L'erreur primitive fut trop bien réparée.

Le sens de l'article 17 s'éclaircit, et aucune confusion n'est possible.

Le § 4 qui vise spécialement les travaux faits sans autorisation, constitue une disposition exceptionnelle : seules, les pénalités qu'il prononce doivent être appliquées en cas d'infraction, sans qu'on puisse les renforcer par celles du paragraphe suivant.

Il serait possible en s'attachant exclusivement aux mots, de conclure que les fidèles ou les ministres du culte ne peuvent pas être poursuivis, pour avoir réparé sans autorisation une église classée, car la doctrine officielle ne leur reconnaît pas de titre juridique, et ils ne doivent être considérés, ni comme des propriétaires, ni comme des occupants, ni comme des détenteurs.

La jurisprudence n'a pas encore eu à se prononcer ; il est probable qu'elle n'hésitera pas, devant la situation de fait, à leur appliquer les pénalités ; elle continuera à affaiblir davantage encore la qualification d'*occupant sans titre juridique* qui leur est attribuée.

L'article 17 de la loi de 1903 stipule l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des immeubles par destination : il ne parle pas des églises classées. Cette double garantie s'applique à toutes les églises — classées ou non, — qui demeurent affectées au culte, jusqu'à désaffectation régulière.

L'affectation cultuelle s'oppose aussi à l'application de l'article 14 de la loi du 30 mars 1887 qui exige, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, que le ministre des Beaux-Arts fournisse des explications. L'expropriation ne pourrait intervenir qu'après une désaffectation régulièrement prononcée par décret en Conseil d'Etat ; sinon elle aboutirait à une véritable désaffectation, en dehors des cas prévus par la loi, et qui sont actuellement au nombre de deux :

1° Cessation du culte pendant plus de six mois consécutifs ;

2° Conservation de l'édifice compromise par insuffisance d'entretien.

Par conséquent, qu'il s'agisse ou non d'un édifice classé, l'intervention d'une loi est toujours nécessaire, pour procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

B) — Objets mobiliers.

Environ 4.000 objets du culte avaient été classés après la loi du 30 mars 1887. Par suite du régime séparatiste, la protection des objets mobiliers ne pouvait résulter que de leur classement. La loi de 1905 prononça un classement global de tous les objets qui n'auraient pas été encore inscrits sur les listes. Elle décida (art. 16) que dans un délai de 3 ans il serait procédé par le ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, à un classement définitif des objets dont la conservation présenterait au

point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt suffisant, et qu'à l'expiration de ce délai, les autres objets seraient déclassés de plein droit.

Cette disposition qui sauvegardait de la manière la plus efficace les objets artistiques, entraînait de graves inconvénients; elle soumettait au régime du classement tous les objets mobiliers situés dans les édifices du culte (1).

L'autorisation du ministre devenait nécessaire pour vendre une chaise ou réparer un candélabre : résultat ridicule et gênant.

Pour y remédier, M. Aynard proposa d'établir une distinction entre les objets présentant une valeur artistique et historique, et les objets purement d'usage, servant à l'exercice du culte. Ceux-ci auraient été déterminés dans un délai très bref (six mois ou un an), et un délai beaucoup plus important aurait été fixé pour le classement des œuvres d'art.

L'amendement Aynard fut repoussé, et bien que le texte de l'article 16 n'en fit pas expressément mention (2),

(1) La loi de 1905 ne s'appliquait qu'à ceux qui appartenaient aux communes, mais ne visait pas les biens des fabriques; cette distinction n'a plus aucune utilité puisque tous les meubles situés dans les édifices du culte appartiennent au propriétaire, état ou commune, depuis la loi du 13 avril 1903.

(2) *Le Président*. — Quand un délai est imparti pour une loi, c'est toujours un délai maximum.

M. Ribot. — Cela va de soi.

Le ministre des Cultes. — Evidemment (ch. dép. 14 juin 1905, *J. O.* 15 juin 1905, p. 2.219).

il fut convenu que ce délai de trois années était un délai maximum.

Néanmoins, en 1908, 3.000 objets avaient seuls été classés. Ce chiffre suffit à indiquer que l'œuvre était loin de son achèvement. Lors de la discussion du budget de 1909, M. Bienvenu-Martin appela l'attention du Sénat sur cet état de choses. Il fit ressortir l'utilité d'un classement plus complet, et obtint l'insertion dans la loi de Finances du 26 décembre 1908, d'un article 57 qui prorogeait de trois années le délai de classement.

En 1911, l'administration avait classé environ 14.000 objets. Elle estima que sa tâche n'était pas encore remplie, et sollicita une nouvelle prorogation de trois années. M. Théodore Reinach présenta un rapport à la Chambre des Députés, le 20 décembre 1911 ; il se montrait favorable à cette nouvelle prolongation, et demandait à la Chambre d'adopter le projet déposé par le ministre, M. Steeg, le 9 novembre 1911. Mais il souhaitait que cette prorogation fût la dernière (1). M. Pierre Baudin présenta au Sénat un rapport analogue le 29 décembre 1911 (2).

Une loi spéciale du 13 janvier 1912 (3) accorda un nouveau délai de trois années, mais sans indiquer qu'il doive être le dernier.

Ainsi donc, à l'heure actuelle, tous les objets situés

(1) *R. O. D.* 1912. 8.

(2) *J. Off.*, Doc. parl., Sénat, 1912. 413).

(3) Loi publiée au *J. O.*, le 16 janvier 1912.

dans les édifices du culte sont soumis au régime du classement. Le déclassement automatique se produira dans trois ans, sauf l'intervention d'une nouvelle loi.

Effet du classement.

Le classement rend inaliénables :

1° Les objets appartenant à l'Etat (art. 10, loi du 30 mars 1887).

2° Les immeubles par destination (art. 17 de la loi du 9 décembre 1905) qui suivent le sort de l'édifice.

Tous les autres objets classés ne peuvent être aliénés par vente, don ou échange qu'avec l'autorisation du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts (art. 11 de la loi du 30 mars 1887).

Aux termes d'un avis du Conseil d'Etat du 1^{er} décembre 1910, l'autorisation de vendre les objets mobiliers placés dans les églises, et classés, en vertu de la loi du 30 mars 1887, peut être accordée sans qu'il soit nécessaire de procéder à la désaffectation. La nécessité de l'autorisation ministérielle est une garantie suffisante contre les ventes, dons ou échanges, de nature à entraver l'exercice du culte ; d'autre part, l'aliénation laisse subsister le classement, et ne sera autorisée que dans les cas d'impossibilité reconnue de garder dans les lieux où ils se trouvent les objets artistiques, sans en compromettre la conservation.

Quand la vente est permise, un droit de préemption est accordé : 1° aux associations cultuelles ; 2° aux com-

munes ; 3° aux départements ; 4° aux musées et sociétés d'art et d'archéologie ; 5° à l'Etat. Le prix est alors fixé par trois experts désignés par le vendeur, l'acquéreur et le Président du tribunal civil (art. 17, loi de 1903).

L'aliénation faite en violation de la loi est nulle. La nullité peut en être poursuivie par le propriétaire ou par le Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, et des dommages-intérêts peuvent être réclamés aux parties contractantes et à l'officier public qui aurait prêté son concours à l'aliénation (1).

Ces différentes sanctions sont insuffisantes : M. Grosjean en faisait ressortir l'inutilité en indiquant à la Chambre des Députés que, depuis dix-huit ans, l'Administration n'avait pas usé une seule fois de ces recours illusoires. C'est pourquoi fut voté le paragraphe 5 de l'article 17 de la loi du 9 décembre 1903, qui punit la vente sans autorisation d'un objet classé, d'une amende de 100 à 10.000 francs, et d'un emprisonnement de six jours à trois mois, ou de l'une seulement de ces deux peines.

Les mêmes recours et les mêmes peines sont applicables, aux termes du même article, dans le cas où les objets mobiliers classés auraient été restaurés ou réparés, sans le consentement du ministre des Beaux-Arts et de l'Instruction Publique.

Ajoutons qu'aux termes de la loi du 17 février 1912,

(1) V. art. 13, loi du 30 mars 1887, circulaire du ministre de l'Instruction Publique, du 10 déc. 1903. R. A. C. C. 1906. 14.

si l'administration des Beaux-Arts estime que la conservation ou la sécurité d'un objet du culte classé et appartenant à une commune, est mise en péril, et que le propriétaire ne semble pas ou ne puisse pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires par l'Administration pour remédier à cet état de choses, le Ministre des Beaux-Arts peut ordonner d'urgence, par arrêté motivé, aux frais de son administration, les mesures conservatoires utiles, et même en cas de nécessité démontrée, le transfert dans un trésor de cathédrale.

Les conditions de la garde et de la conservation de l'objet dans son emplacement primitif sont ensuite fixées dans un délai de trois mois, par une commission dont la composition est indiquée par la loi. La collectivité propriétaire peut, à toute époque, obtenir la réintégration de l'objet, dans l'emplacement primitif, si elle justifie que les conditions exigées sont désormais réalisées.

C) — Visite des édifices et expositions des objets mobiliers classés.

Elles sont publiques, dit l'article 17 de la loi de 1903 (in fine) et ne peuvent donner lieu à aucune redevance.

Démocratique, le législateur a voulu que tous les citoyens puissent gratuitement profiter de l'œuvre d'art qui porte en soi, une valeur moralisatrice et éducatrice, et, partant d'un principe excellent, il l'a appliqué sans restriction, et a donné ainsi la mesure de son esprit généralisateur, éloigné des réalités concrètes.

Il eût été possible, comme d'aucuns le proposaient, d'imposer la gratuité de la visite pendant trois jours de la semaine, par exemple, en laissant au propriétaire la faculté de percevoir, les autres jours, une rémunération qui eût servi à l'entretien et à la restauration des objets classés. Le législateur préfère affecter à cet usage les ressources fournies par l'impôt. Cette solution n'est peut-être pas au fond très démocratique, s'il est vrai que les habitués visiteurs des trésors des cathédrales sont des gens aisés, et surtout des étrangers.

Quoi qu'il en soit, la gratuité de la visite est générale et absolue.

Néanmoins, dans certains cas, le clergé exige une rémunération pour la visite de l'église. M. Thalamas signala notamment le cas de la cathédrale de Reims où la visite des galeries et des tours donne lieu à la perception d'une taxe, et il demanda au ministre des Beaux-Arts et de l'Instruction Publique, M. Steeg, quelles mesures il comptait prendre pour empêcher cet abus.

La réponse ministérielle fut publiée le 24 décembre 1911 (1). Elle indiquait qu'en 1908, l'architecte départemental avait reçu l'ordre de faire apposer en un endroit apparent, une affiche prévenant le public que la visite des monuments était absolument gratuite. Le ministre assurait M. Thalamas que cette mesure insuffisante serait complétée efficacement : un crédit de 20.000 francs ayant

(1) V. R. O. D. 1912. 13.

été inscrit au budget de 1912 pour le gardiennage des cathédrales, l'administration des Beaux-Arts nommerait et rétribuerait les gardiens et pourrait empêcher tous les abus.

Mais il existe aussi de nombreuses églises communales classées ; ce crédit ne leur profitera pas, Si le ministre du culte ou son préposé exige une redevance pour la visite de l'église, il ne pourra pour ce fait être poursuivi pénalement, mais il semble qu'en s'opposant à la libre visite de l'édifice sur lequel il n'a aucun droit privatif, il commette un quasi-délit et puisse être condamné à des dommages-intérêts.

Si le maire prenait un arrêté pour exiger une redevance au profit de la commune, tout intéressé pourrait en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir.

SECTION II. — Les réparations.

Les édifices classés sont donc efficacement protégés, et M. Briand, dans une lettre adressée le 24 février 1910 à M. Barrès (1), lui a promis, en rappelant l'article 16 de la loi de 1905, de classer toutes les églises présentant une réelle valeur historique et artistique ; mais, à l'heure actuelle, le classement est loin d'être complet (2), et il ne

(1) *R. I. C.* 1910. 96.

(2) Voir les listes publiées par Péladan dans le *Figaro* en 1911.

s'étendra jamais ni aux églises modernes, ni aux humbles églises de village : c'est le sort de celles-là, l'immense majorité, qui doit maintenant retenir notre attention.

Leur importance numérique, et l'incertitude de la législation actuelle contribuent à placer la question des réparations de ces églises au premier rang des difficultés soulevées par l'application des lois séparatistes.

D'après l'article 13 de la loi du 9 décembre 1903, la charge des réparations afférentes aux édifices du culte et aux meubles les garnissant incombait d'abord aux anciens établissements publics du culte, puis aux associations cultuelles, qui devaient les remplacer, après le délai prévu pour leur constitution ; c'était là une des conséquences les plus importantes du principe séparatiste : l'organisation du culte est privée, et les fidèles doivent subvenir aux dépenses occasionnées par son exercice.

Après l'échec des cultuelles, la loi du 2 janvier 1907 maintint les églises à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion, et prévint la possibilité d'en attribuer la jouissance par acte administratif, soit à des associations cultuelles soit à des associations de droit commun, soit même à des ministres du culte, mais toujours à charge de pourvoir aux réparations (article 5 de la loi du 2 janvier 1907).

Cette fois encore, les catholiques, obéissant fidèlement aux ordres du Souverain Pontife, persistèrent dans leur politique de logique passive, et ils répondirent par le refus de vie juridique, à l'ignorance théorique affectée par

le législateur, vis-à-vis d'eux : ils éludaient ainsi l'obligation de subvenir à l'entretien des églises.

Il y a lieu de se demander quel est actuellement le rôle : 1° des communes ; 2° des fidèles, en ce qui concerne les réparations des églises.

A) — Rôle des communes.

1° Principe général : Faculté d'effectuer les réparations.

Absence d'obligation.

L'attitude des catholiques devait-elle avoir pour conséquence de faire supporter la charge des réparations aux propriétaires des édifices du culte ? Tel ne fut point l'avis du gouvernement.

Dans une dépêche adressée le 9 décembre 1907 au Préfet de la Seine, M. Briand (1) exposa que les communes n'étaient pas obligées d'effectuer les réparations (sauf le cas de péril pour la sécurité publique, par application des articles 2 à 6 de la loi du 21 juin 1898), mais qu'elles pouvaient en assumer la charge dans la mesure où ces réparations avaient pour objet la conservation de l'édifice.

Cette thèse consacrée ultérieurement par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, fut reprise par la circulaire du 2 juillet 1908, et développée par M. Briand, dans une lettre adressée à M. Baudet, député et maire de Chateau-

(1) R. O. D. 1909, 51. *Le Petit Temps*, du 15 décembre 1907.

dun, le 12 décembre 1908 (1). Elle s'appuie sur les arguments suivants :

1^o L'obligation pour les communes de procéder aux réparations des églises résultait pour elles, avant la Séparation, de l'article 136 § 12 de la loi du 5 avril 1884, ainsi conçu : « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes.... 12^o Les grosses réparations aux « édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés « aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources des fabriques à ces réparations.... » Or cette disposition a été abrogée par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905.

2^o L'article 13 de la loi de 1905, en mettant les réparations à la charge des associations cultuelles, a eu pour effet d'en débarrasser les communes.

3^o Le refus des catholiques de constituer des associations cultuelles ne saurait avoir pour conséquence d'aggraver la situation des communes, et de les soumettre à des obligations plus rigoureuses que sous le régime concordataire.

Certains auteurs (2), prenant le contre-pied de cette thèse, ont voulu démontrer l'obligation pour les communes de réparer les églises.

(1) *R. O. D.* 1909. 51. *R. A. C. C.* 1909. 33. Voir article du *Journal des Débats*, du 28 décembre 1908.

(2) Voir Rivet *R. O. D.* 1909. 52. et numéro d'août 1910. Guillard : *Revue de Droit et de Jurisprudence*. Mars 1911. — En sens contraire : J. de Narfon : *Grande Revue*, 1911., p. 722.

1° Il est impossible, disent-ils, d'admettre que l'article 44 de la loi du 9 décembre 1903 ait complètement abrogé l'article 136, § 12 de la loi municipale de 1884, car il en résulterait cette conséquence absurde que l'obligation d'entretien aurait disparu pour les communes vis-à-vis de tous les édifices dont elles sont propriétaires. Il faut, pour donner un sens logique et raisonnable à cette disposition législative, en limiter la portée à la partie de l'article 136 § 12 relative à l'application préalable aux dépenses d'entretien des édifices du culte, des revenus et ressources des fabriques, dont la suppression était prononcée. Il ne saurait en résulter aucune modification quant à l'obligation des communes.

2° Sans doute, l'article 13 de la loi de 1903 a mis les réparations de toute nature à la charge des associations cultuelles, mais c'est précisément parce qu'elles ne sont pas formées que reparaît l'obligation des communes. Ce serait d'ailleurs une duperie que d'abandonner aux catholiques des églises non entretenues : comme le disait M. de Las Cases au Sénat (1), l'église doit être, à la fois « ouverte et couverte ».

3° Si l'article 3 de la loi du 13 avril 1908 semble laisser à l'Etat et aux communes la faculté de procéder aux réparations, il ne vise que l'entretien et la conservation, et ne modifie pas l'obligation de procéder aux grosses réparations. Qu'on n'allègue pas la situation des communes,

(1) Séance du 28 déc. 1906. *J. O.* 29 déc. 1906, p. 1219.

plus mauvaise que sous le Concordat ; elles se sont vu attribuer les biens des fabriques, et reçoivent chaque année une partie du budget des cultes supprimé. Au surplus, elles sont les premières intéressées à assurer la conservation de l'un des éléments les plus précieux de leur patrimoine.

Cette argumentation, moralement et législativement très défendable, est dénuée de toute valeur au seul point de vue juridique basé sur les textes et la jurisprudence. Elle s'attache très habilement à dégager les conséquences littérales extrêmes de certains articles mal rédigés : nous croyons ce mode d'interprétation un peu suranné.

Chaque culte doit pourvoir à ses dépenses : tel est le principe qui ressort à l'évidence de l'ensemble des lois séparatistes. Jamais le législateur n'a voulu créer une obligation pour les communes. Le rapporteur de la loi du 2 janvier 1907, M. Meunier, disait dans son rapport : « Une question a été posée au ministre des cultes sur la « situation qui serait faite à la commune dans le cas où « aucun prêtre, ni aucune association ne voudrait ac- « cepter la jouissance gratuite de l'église avec la charge « de l'entretien. Le ministre a répondu que la commune « aurait la liberté d'entretenir l'édifice qui lui appartient. « Les dépenses qu'elle s'imposerait de ce chef, a-t-il dit, ne « devront pas être considérées comme des subventions « interdites et prohibées. La commune sera également « libre de ne faire aucune dépense d'entretien ; et, dans « ce cas, si l'église est en trop mauvais état, on pourra la

« désaffecter, et même si elle menace ruine, on pourra
« la démolir. »

Le refus des catholiques de se soumettre à la loi n'a pu avoir pour effet de les placer, à ce point de vue, dans une situation meilleure que celle des autres cultes.

Au reste, la cause est jugée, la thèse gouvernementale prévaut en jurisprudence. La commune peut effectuer les réparations, mais elle n'y est pas contrainte (1).

C'est l'application pure et simple de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908 : « L'Etat, les départements et les com-
« munes pourront engager les dépenses nécessaires pour
« l'entretien et la conservation des édifices du culte dont
« la propriété leur est reconnue par la loi » (2).

Cette faculté s'applique aussi bien aux grosses réparations qu'aux réparations d'entretien, mais il est toujours interdit aux communes de subventionner le culte (art. 2 de la loi du 9 décembre 1903). Elles ne peuvent donc pas

(1) Voir notamment Conseil d'Etat 26 mai 1911 : *Gazette du Palais* 23 juin 1911. R. I. C. 1911. 267.

(2) M. Rivet soutient dans un article publié dans la *R. O. D.* 1910. 380, que la minorité du Conseil municipal et même les fidèles pourraient se pourvoir en Conseil d'Etat contre une délibération refusant de faire les réparations nécessaires à la conservation de l'immeuble. Ils utiliseraient la jurisprudence du Conseil d'Etat qui exige pour l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir la justification d'un intérêt. (C. d'Etat, 24 juillet et 7 août 1903, S. 1904. 3. 4. 29 déc. 1903 et 9 avril 1906, S. 1906. 3. 49. 4 août 1903, S. 1903. 3. 53.) Mais en admettant l'admission du pourvoi, les catholiques ne pourraient jamais obtenir que l'annulation de la délibération du Conseil municipal. Et il est certain que le préfet n'userait pas de son droit d'inscrire d'office la dépense au budget de la commune.

entreprendre des travaux spécifiquement cultuels : constructions neuves, travaux d'embellissement, aménagements d'autels, etc... Subtile en théorie, cette distinction ne paraît pas devoir faire naître de difficultés d'application pratique.

La loi ne parle pas des réparations du mobilier : nous croyons que la commune peut également les entreprendre, sous réserve de la distinction indiquée ci-dessus. En fait, la question ne peut se poser que pour les chaises, et l'affirmative se justifie par la faculté laissée aux maires de se servir des chaises pour des usages communaux « à la condition de ne pas troubler la pratique normale et régulière du culte, collectif et individuel (1). » Il faut aussi remarquer que pendant trois années encore, tout le mobilier est soumis au régime du classement.

D'après les principes généraux, le Conseil municipal n'a pleine liberté d'action que si les dépenses prévues, totalisées avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant ne dépassent pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale. Sinon, la délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Préfet, aux termes de l'article 68 de la loi du 5 avril 1884. Si le Préfet refuse son approbation, ou ne fait pas connaître sa décision dans le délai d'un mois, à partir de la date du récé-

(1) Voir lettre du ministre des Cultes à M. Groussau, R. A. G. C. 1908. 297.

pissé, le Conseil municipal peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur (article 69 de la même loi).

2° Cas où la dépense est obligatoire pour la commune.

Ce cas se présente quand, parmi les biens des fabriques dévolus en vertu de la loi du 13 avril 1908, il s'en trouvait dont les revenus étaient grevés entre les mains des fabriques, par des dispositions entre vifs ou testamentaires, d'affectation spéciale à l'entretien ou à la réparation des églises. On ne saurait voir là une des charges pieuses ou cultuelles visées par l'article 3 § 14 de la loi du 13 avril 1908, et dont l'exécution est interdite à l'Etat, aux départements et aux communes.

La circulaire ministérielle du 2 juillet 1908 s'explique formellement sur cette question : « Les charges ayant le
« même objet (travaux aux édifices du culte) ont aussi un
« caractère communal et non cultuel, et les biens affectés
« à l'exécution de telles charges sont régis par l'article 7
« de la loi du 9 décembre 1903. Ces biens devront, dès
« lors, être attribués aux communes qui ont qualité pour
« remplir ces charges. »

L'attribution aux communes entraîne nécessairement l'obligation d'exécuter la charge. Faute par elle de s'y soumettre, toute personne intéressée pourrait en poursuivre l'exécution devant le Conseil d'Etat statuant au Contentieux (art. 3 § 8 de la loi du 13 avril 1908), et l'on doit comprendre parmi les intéressés, non seulement les héritiers

de l'auteur de la libéralité, mais aussi les ministres du culte et même les fidèles catholiques.

Il faut admettre parallèlement que les communes peuvent recevoir des legs soumis à la condition d'en employer les revenus à faire face aux dépenses d'entretien et de conservation des églises : la charge est licite et devrait être exécutée (1).

3° Doléances des maires, Impossibilité de modifier la loi conformément à leurs désirs.

En principe, les communes restent donc libres d'effectuer les réparations. Beaucoup de grandes villes y font face (Amiens, Toulouse, Rouen, Nice, etc...) Mais c'est toujours pour elles une faculté, et il leur est d'ailleurs impossible d'entretenir toutes les églises. Le revenu des biens des fabriques leur a été attribué, mais certaines sources en ont disparu : produits des locations des bancs et chaises, quêtes, oblations, etc....., alimentés exclusivement par des deniers catholiques.

La faculté pour les communes de laisser dépérir une partie de leur domaine n'en demeure pas moins une situation paradoxale ; elle rend assez délicat le rôle des maires

(1) Dans une autre hypothèse, si l'édifice menace ruine et présente un danger pour la sécurité publique, le maire doit faire les réparations, à moins qu'il ne préfère prendre un arrêté de fermeture. S'il restait inactif, il risquerait de faire encourir à la commune une responsabilité civile pour le cas d'accident occasionné par le mauvais état de l'édifice. Voir pp. 162 et suiv.

qui ont exprimé à ce sujet leurs doléances au Congrès de 1910 (1).

Selon la remarque de M. Delpech, maire d'Agen, le maire est souvent pris dans l'alternative suivante : ne pas réparer l'église, ce qui entraînera ultérieurement des frais de démolition et mécontentera les fidèles, ou la réparer, ce qui coûtera également fort cher, et provoquera les plaintes des contribuables non catholiques. A prix égal, il semble qu'il y aurait intérêt à réparer.

En tous cas, les maires se trouvent très embarrassés, et reprochent au législateur son fâcheux cadeau. Certains d'entre eux ont éludé la difficulté au moyen d'ententes avec les ministres du culte, sorte de *modus vivendi* sans aucune valeur juridique (2).

Après une intéressante discussion consacrée à cette question des réparations des églises, le Congrès des maires a adopté les conclusions de son rapporteur, M. Herriot, maire de Lyon.

Pour les grosses réparations, impossibilité d'en imposer la charge aux occupants ; les municipalités, juges des contingences, différeront ou négligeront la réfection du gros œuvre, suivant les circonstances, sauf le droit pour le maire d'intervenir si la sécurité publique était menacée, et ce, en vertu des lois de 1884 sur l'organisation des

(1) Paris 3-4-5 novembre 1910. Un volume de 116 pages édité chez Prudhomme (Chateaudun).

(2) Voir notamment la communication de M. Delanoue, maire de Melun, et son curieux arrêté.

communes, et de 1898, sur la démolition des immeubles menaçant ruine.

En ce qui concerne les réparations que le congrès qualifie improprement de *locatives* : vœu que le législateur supprime le mot *entretien* dans le texte actuel de l'article 5 de la loi de 1908, et ajoute le paragraphe suivant :

« L'occupant est tenu de procéder aux réparations
« d'entretien : faute par lui de se conformer à cette obli-
« gation, la jouissance gratuite de l'édifice pourra lui
« être retirée, soit par le maire pour les édifices cultuels
« qui sont propriété communale, soit par le Préfet pour
« ceux qui sont propriété de l'Etat. »

Le congrès paraît se méprendre sur la véritable situation juridique des affectataires. La disposition projetée ne pourrait s'appliquer que si l'occupant était subjectivement déterminé d'une manière précise : il faudrait que le maire trouvât en face de lui soit une association cultuelle, soit une association de droit commun, soit un ministre du culte, bénéficiant de la jouissance, en vertu d'un contrat administratif. Or, dans ces différentes hypothèses, la loi oblige l'occupant à procéder aux réparations (article 13 de la loi de 1905 et article 5 de la loi de 1907). Une modification est donc inutile.

Il est vraisemblable que le congrès, considérant la situation actuelle, voulait atteindre le ministre du culte. Il oubliait que ce dernier, au regard de la loi, est dépourvu d'existence juridique. D'ailleurs, l'affectation ne lui pro-

fite pas exclusivement, pas plus qu'aux fidèles de la commune : elle est maintenue par la loi en faveur de la masse amorphe des catholiques français, fantôme juridique échappant à toute prise ; il s'agit, si l'on veut, d'une affectation objective au culte catholique sans détermination de sujet. Sans doute, la jurisprudence, contrainte par la force des choses, et la nécessité de solutionner des espèces pratiques, a dû, sous le couvert de motifs spécieux, reconnaître au ministre du culte, au *curé*, certains droits privatifs, notamment en matière de police ; mais le législateur français est esclave des principes abstraits qui lui voilent souvent les réalités ; il lui faudrait pour donner satisfaction aux maires, et apporter une modification utile à la loi, reconnaître l'existence juridique du *curé*, et par suite les règles d'organisation interne du culte et de la hiérarchie : ce serait la négation du principe séparatiste. L'avenir nous y conduira peut-être, mais nous ne croyons pas que le législateur s'y résignera de plein gré (1).

(1) L'abbé Gardey, curé de Sainte-Clotilde, propose, dans un article du *Gaulois* du 17 avril 1914, de transmettre la propriété des églises aux catholiques avec le soin de la conserver : la propriété reposerait sur la tête de l'évêque, comme en Amérique. On ne peut opposer à ce système aucune objection d'ordre religieux, mais politiquement il ne peut être admis : nous ne sommes pas dans la même situation que les Américains ; notre histoire nationale est trop intimement mêlée aux églises pour que l'Etat en abandonne la propriété. Au surplus, ce projet exigerait la reconnaissance officielle de l'évêque et serait contraire au principe séparatiste. Voir dans le même sens : Taudière : *R. I. C.* 1914. 275. En sens contraire : Julien de Narfon : le *Figaro*, 22 avril 1914.

Il ne voudra pas davantage imposer aux communes l'obligation de réparer les églises, car ce serait revenir à une subvention officielle du culte, et les budgets communaux supporteraient difficilement cette charge.

B) — Rôle des fidèles.

1^o Absence d'obligation légale. Obligation indirecte.

Il semble que la législation actuelle puisse se résumer dans la formule suivante : « Les communes propriétaires
« et les catholiques affectataires ont la faculté de laisser
« les églises tomber en ruines. »

Elle fournit cependant, par le jeu de la désaffectation, un moyen indirect de contraindre les catholiques à réparer les édifices du culte. L'article 13 de la loi du 9 décembre 1903, en effet, permet la désaffectation :

1^o Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs.

2^o Si la conservation de l'édifice ou des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887, et de l'article 16 de la loi du 9 décembre 1903, est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal, ou, à son défaut, du Préfet, de procéder aux réparations.

L'absence d'associations cultuelles empêche la mise en demeure, mais non pas la demande de désaffectation.

D'ailleurs, il suffit au maire de prendre un arrêté de

fermeture dans le cas où le défaut de solidité de l'immeuble menacerait la sécurité de l'édifice. Si les fidèles veulent empêcher que la désaffectation ne soit demandée après une cessation du culte ayant duré six mois, ils devront prendre les mesures nécessaires pour procéder aux réparations, et, écartant le danger, permettre au maire de rapporter son arrêté.

Sans doute, en l'absence de droit privatif, ils ne peuvent procéder eux-mêmes aux réparations, mais notre législation leur fournit un moyen d'aboutir au même résultat : ils peuvent utiliser la procédure administrative de l'offre de concours.

2° Offres de concours.

Interpellé par M. Aynard, le 4 novembre 1907, sur la question des réparations des églises, M. Briand lui signalait le procédé de l'offre de concours (1) :

« Est-ce que pour l'entretien des édifices, les fidèles ne
 « seront pas aussi appelés à faire des efforts ? C'est leur
 « maison, c'est leur clocher, c'est un lieu qu'ils vénèrent.
 « Est-ce que véritablement la faillite de la religion catho-
 « lique sera prononcée dans ce pays par les catholiques
 « eux-mêmes ?... Est-ce qu'ils se désintéresseront de la
 « conservation de ces édifices qui sont sacrés pour eux ?
 « Leurs offres de concours, leurs souscriptions se produi-
 « ront peu à peu dans les communes : on les recevra ;

(1) *Officiel* 5 nov. 1907, p. 2020.

« elles serviront à entretenir l'église, et c'est bien naturel, puisque l'église est affectée à leur culte. »

Et il en précisait la portée dans les termes suivants (1) :

« Déjà dans un certain nombre de paroisses, les fidèles se cotisent comme ils faisaient autrefois ; ils font des souscriptions, des offres de concours, et ils en remettent le montant à la municipalité, en disant : « Affectez cette somme à des travaux urgents pour la conservation des édifices cultuels ». Nous espérons que dans l'avenir cette pratique se généralisera ».

Il renouvela les mêmes déclarations à la Chambre des Députés le 21 décembre 1907 (2), et le 1^{er} avril 1908 (3).

L'« offre de concours » est un engagement pris par un particulier, ou par un groupe d'individus, de fournir, soit une somme d'argent, soit une prestation en nature, à la condition qu'un travail public sera exécuté dans des conditions et dans un délai déterminés (4).

Tant qu'elle n'est pas acceptée, elle constitue une simple sollicitation qui peut toujours être retirée ; mais après l'acceptation, qui peut résulter des circonstances (par exemple du commencement des travaux) (5), elle se transforme en un contrat parfait, et lie définitivement

(1) *Officiel*, 5 nov. 1907, p. 2021.

(2) *Officiel*, 22 déc. 1907, p. 3051.

(3) *Officiel*, 2 avril 1908, p. 476.

(4) Voir Simonet. *Droit Public*. 1902, p. 565. Rivet : *R. O. D.* 1910. 441. Colin de Verdières : *R. I. C.* 1910. 235.

(5) Conseil d'Etat, 7 mars 1890, Lebon 263 ; 24 mai 1893 : Lebon, 439 ; 27 mai 1893, Lebon, 441 ; 9 décembre 1898 : Lebon : 793.

l'offrant. La jurisprudence admet même que l'acceptation peut intervenir après le décès de l'offrant, si ses héritiers n'ont pas rétracté l'offre (1).

Lorsqu'il s'agit de travaux communaux, les offres de concours sont acceptées par le maire, après délibération du Conseil municipal. L'autorisation préfectorale est nécessaire, car les offres sont toujours faites sous condition, et l'article 68 8° de la loi municipale du 5 avril 1884 exige l'autorisation préfectorale pour « l'acceptation des
« dons et legs faits à la commune, lorsqu'il y a des
« charges et conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des
« réclamations des familles. »

La commune a toujours la faculté de refuser « les offres de concours », mais dans le cas de réparation des églises, elle n'y a aucun intérêt, car nous verrons ultérieurement que son refus pourrait empêcher que le Conseil d'Etat accueille une demande en désaffectation.

Un amendement de M. de Villebois-Mareuil obligeant les municipalités à accepter les offres de concours a été retiré sur l'affirmation de M. Briand que « ces souscriptions, ces offres de concours sont absolument légales
« d'après la législation existante. Par conséquent, il n'y
« a pas à prévoir qu'une difficulté puisse être opposée
« aux offres des souscripteurs et entraver leur bonne volonté (2). »

(1) Conseil d'Etat : 26 juin 1908. *R. A. C. C.* 1908. 264.

(2) Chambre des Députés, 13 novembre 1907. *J. Off.* 14 novembre 1907, p. 3178.

Cette opération présente apparemment les caractères de la donation; mais la jurisprudence, pour la favoriser et la dispenser des formalités gênantes des donations, (forme authentique, paiement d'un droit d'enregistrement élevé), la considère comme un contrat administratif *sui generis*, et elle établit un critérium subtil qui permet de la caractériser : il y a offre de concours, et non donation si le versement des fonds à un établissement public a pour cause un avantage soit pécuniaire, soit même moral (1) pour l'offrant, mais il est indispensable que l'offre soit en vue d'un avantage correspondant : pour les catholiques, il se présente sous la forme d'une *assurance contre la désaffectation*.

L'offre de concours est donc un contrat commutatif (article 1104 du Code civil).

Elle n'exige aucune formalité spéciale et peut être faite par simple lettre missive ou par une inscription sur une liste *ad hoc* : il n'est pas nécessaire que l'offrant ait écrit

(1) Cassation, 14 avril 1863, D. 63. 1. 402. Béquet, *Répertoire*, sous Dons et legs n° 334. *Dictionnaire des Droits de l'enregistrement*. — Dans un récent arrêt, la Cour de cassation (Chambre civile) a décidé que la donation faite à une fabrique, d'une somme d'argent, à charge de construire une église, ne constituait pas une offre de concours, parce que « la condition d'un emploi déterminé de la chose » donnée ne change pas la nature du contrat et n'empêche pas qu'il « y ait donation, si cet emploi n'a pas été prescrit en vue d'un avantage équivalent; qu'il en est particulièrement ainsi lorsqu'il s'agit « d'une disposition faite en faveur d'un établissement public et que « l'emploi est conforme au but pour lequel cet établissement a été « institué ». (Cass. civile, 8 novembre 1911 ; *Gazette tribunaux*, 17 décembre 1911 et note).

de sa main le *bon et approuvé*, et mentionné en toutes lettres le montant de la somme promise. La signature suffit ; l'acte dressé en vue de recueillir les offres de concours à l'exécution d'un travail public est un acte administratif qui ne participe pas de la nature des actes sous seings privés et des engagements par billet, auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 1326 du Code civil (1).

Toute personne apte à disposer de ses biens (2) peut souscrire, qu'elle habite ou non la commune ; l'intérêt évident de tous les catholiques à réparer les églises affectées à leur culte suffit pour caractériser l'offre de concours : l'affectation profite d'ailleurs à l'ensemble des fidèles, et non pas seulement à ceux de la commune.

L'offre peut être subordonnée à différentes conditions relatives, soit au délai d'exécution, soit à la nature des travaux à effectuer, soit à l'endroit où ils devront être entrepris (clocher, nef, chœur, etc.,) Elle peut être faite pour l'exécution de travaux de conservation et même de travaux purement cultuels : dans ce dernier cas, la commune qui ne fournit aucun crédit ne peut être accusée de subventionner le culte. En refusant l'offre, elle apporterait une entrave inutile à la liberté du culte, et pourrait s'exposer à voir rejeter par le Conseil d'Etat :

(1) Conseil d'Etat, 8 août 1910. *R. A. C. C.* 1911. 489..

(2) Sur les conditions dans lesquelles des incapables peuvent faire des offres de concours, voir *Pandectes*, travaux publics, offres de concours, 364 et suiv.

une demande en désaffectation formée ultérieurement.

- L'offre se borne donc à une promesse de subvention. L'offrant ne peut jamais exécuter lui-même les travaux. D'après une lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de la Nièvre, en date du 29 juin 1910 (1) : « Les travaux « qui intéressent un édifice appartenant à la commune « ne peuvent être exécutés que par l'intermédiaire, sous « le contrôle et la direction de la municipalité. »

Le Préfet n'accepterait donc pas la condition du choix de l'architecte par l'offrant, mais celui-ci pourrait, croyons nous, se réserver le droit de ne maintenir son offre qu'après approbation du projet de l'architecte communal.

M. Rivet (2), professeur à la Faculté catholique de Lyon, conseille aux souscripteurs de stipuler la restitution partielle ou totale de la somme versée, en cas de désaffectation de l'immeuble, et de limiter, au besoin, par un délai, la portée de cette clause ; il ajoute que l'Administration ferait preuve d'un mauvais vouloir manifeste en n'acceptant pas cette condition. Il est pourtant certain que le Préfet n'accorderait pas son autorisation, et que les communes ne seraient pas disposées à répondre à une pareille offre. La commune ne profite pas directement de l'offre, et l'on s'explique mal qu'elle garantisse l'offrant par une clause pénale contre une désaffectation dont elle n'est pas la cause.

(1) *R. A. C. C.* 1910. 284. *R. O. D.* 1910. 396.

(2) *R. O. D.* 1910 : 441.

L'inexécution des conditions acceptées par l'Administration entraîne la résolution de l'engagement et autorise le souscripteur à refuser de payer la somme promise, ou lui ouvre une action en restitution en cas de paiement déjà effectué (1). Elle peut même donner lieu à une action en dommages-intérêts (2).

Le contentieux des offres de concours, aussi bien pour les conflits qui ont trait à la quotité due qu'à ceux qui se rapportent aux conditions et aux modalités de l'offre de concours, est de la compétence du Conseil de Préfecture en premier ressort, avec faculté d'appel au Conseil d'Etat (3). Le Conseil de Préfecture compétent est celui de la situation de l'église ; il peut condamner à la restitution de la somme versée ou à des dommages-intérêts, mais, en sa qualité de tribunal administratif, il ne peut jamais ordonner l'exécution des travaux (4).

Cette insuffisance de la procédure, et la faculté laissée aux communes de refuser arbitrairement les offres a provoqué la méfiance des catholiques ; ils craignent que la municipalité, en refusant leurs offres, ou les ayant

(1) Conseil d'Etat, 26 novembre 1890. D. 92. 3. 64. 13 avril 1894. D. 93. 5. 563. 24 novembre 1893. *Revue du Conseil d'Etat*, p. 779. 15 janvier 1892. D. 93. 3. 51.

(2) Conseil d'Etat, 18 novembre 1892 : Lebon, p. 786. D. 94. 5. 611.

(3) Tribunal des Conflits, 27 mai 1876. D. 77. 3. 15. S. 1878. 2. 223 ; 30 juillet 1887. D. 1888. 3. 101. Conseil d'Etat. 14 décembre 1881. Lebon, p. 932 ; 11 juillet 1884, Lebon, p. 592.

(4) Conseil d'Etat, 28 juillet 1889. Lebon, p. 536. 1 août 1896. Lebon, p. 637.

acceptées, en différant l'exécution des travaux, ne laisse volontairement l'église tomber en ruines pour en hâter la désaffectation. M. Barrès signalait ce danger dans une lettre ouverte, adressée au Président du Conseil, publiée par l'*Echo de Paris*, le 7 mars 1910 :

« Il y a des gens affolés d'anticléricalisme qui rêvent
« de jeter bas les églises. L'existence de ces barbares est
« prouvée par toute une littérature de livres, de jour-
« naux, de déclarations politiques que je pourrais aisé-
« ment vous mettre sous les yeux. Ces sectaires sont maî-
« tres d'un certain nombre de mairies. Pour arriver à
« leurs fins, leur système est simple ; à la moindre dété-
« rioration, ils interdisent l'accès de l'église, sous le pré-
« texte que la sécurité y est précaire. L'exercice du culte
« se trouve ainsi suspendu. Or, aux termes de la loi, la
« désaffectation peut être prononcée si le culte a cessé
« pendant plus de six mois consécutifs. Quoi de plus
« simple alors que de traîner en longueur et de différer
« de répondre aux propositions des catholiques ! Six mois
« se passent, on refuse de tenir compte de quelques céré-
« monies par lesquelles les catholiques essaient d'inter-
« rompre la prescription, et la désaffectation devient
« légale ».

Il reprit cette idée à la Chambre des Députés, dans son remarquable discours du 16 janvier 1911, et M. le Président du Conseil le rassura en ces termes :

« Si lorsque la municipalité poursuit ce but (la désaf-
« fectation de l'église), lorsqu'elle veut tirer parti de ce

« que l'église est tombée dans un tel état de décrépitude
 « qu'elle arrive à un moment donné, à menacer la sécu-
 « rité des fidèles, une offre de concours suffisante est
 « faite et repoussée, l'Administration, conformément à un
 « avis de principe du Conseil d'État, se refuse à la désaf-
 « fectation réclamée. »

Nous ne croyons pas que les recueils d'arrêts contiennent de la jurisprudence sur la question ; mais nous sommes en mesure d'affirmer qu'à différentes reprises, le Conseil d'État a refusé d'accorder la désaffectation demandée, conformément à l'avis de principe visé par le ministre ; il a même conseillé de donner à la publicité de l'enquête relative à la désaffectation le plus d'extension possible, et de compléter le dossier par la production du devis des réparations à effectuer, de façon à provoquer les offres de concours, et à en déterminer l'importance éventuelle d'une manière précise. Ce luxe de précautions n'étonnera pas tous ceux qui connaissent le profond libéralisme de la haute juridiction administrative.

Les souscripteurs trouveront là une garantie sérieuse qui doit suffire à les rassurer : elle n'agit évidemment que par incidence, mais nous ne croyons pas qu'il existe de procédure directe pour contraindre les municipalités à accepter les offres. M. Colin de Verdières (1) prétend qu'on pourrait soutenir qu'il s'agit de travaux privés (les églises faisant partie du domaine privé) et assigner la commune

(1) Les réparations des églises et les offres de concours. *R. I. C.* 1910. 235.

en référé devant le président du Tribunal pour demander la nomination d'un architecte chargé de procéder aux travaux. Nous nous sommes déjà expliqué sur la nature domaniale des églises : au reste, il n'est pas douteux qu'il s'agit, en notre matière, de travaux publics, échappant par suite à la compétence des tribunaux civils (Loi du 24 pluviôse an VIII, article 4 n^{os} 2 et 3) (1).

La procédure des offres de concours a déjà été utilisée avec succès dans différents cas : un arrêté du Préfet de la Seine du 30 octobre 1909 accepte notamment l'offre de concours faite par l'abbé Clair pour la réparation de l'église de Saint-Ferdinand-des-Ternes (2).

Seule, une pratique régulière et collective de cette procédure pourrait fournir une réelle garantie aux catholiques.

M. de Narfon signale dans un article du *Figaro* (3), la proposition d'un de ses lecteurs, de créer une puissante association dont l'objet serait de veiller à la conservation et à la protection de la physionomie architecturale, et de la figure physique et morale de la terre française. Constituée sur le type des associations de la loi de 1901, elle obtiendrait facilement du Conseil d'État la reconnaissance d'utilité publique qui lui permettrait de recevoir des

(1) Sous le régime concordataire, les travaux des presbytères ont toujours été considérés comme travaux publics, bien que les presbytères fussent rangés dans le domaine privé. C. d'Etat, 19 avril 1859. Lebon, p. 307. Conflits, 28 janvier 1876. Lebon, p. 97.

(2) *Figaro*, 11 janvier 1910. Article de Julien de Narfon.

(3) 13 février 1911.

dons et legs ; un comité directeur centraliserait toutes les ressources, et les distribuerait chaque année, suivant leurs besoins, aux comités départementaux qui pourraient offrir à la municipalité les sommes nécessaires à la réparation des églises.

Au point de vue civil, ce très sage projet pourrait normalement fonctionner sans difficultés, mais les catholiques doivent envisager le point de vue religieux, et se préoccuper de la décision du Souverain Pontife.

Au cours d'une polémique soutenue à ce sujet avec M. Matter, rédacteur au journal *Les Nouvelles*, M. de Narfon prétendant que cette association ne serait pas prohibée comme cultuelle, a publié (1) une lettre adressée au cardinal Richard, archevêque de Paris, le 23 décembre 1906, par le cardinal Merry del Val, secrétaire d'État de Pie X, et délimitant exactement les associations proscrites par le Vatican.

« Il a semblé à plusieurs qu'une ligne de démarcation
« pourrait être établie de la façon suivante : sont per-
« mises seulement les associations qui déclareront expres-
« sément dans leurs statuts : 1° Se constituer non sur
« les bases de la loi de 1903, mais sur les bases d'une
« autre loi ; 2° Qu'elles ne reçoivent pas la dévolution
« des biens, en vertu de ladite loi de 1903. »

La tournure vague, employée sans doute à dessein par le cardinal Secrétaire d'État, au début de sa formule, lui

(1) *Figaro*, du 8 mars 1911.

permettra peut-être d'en élargir la portée et d'accentuer encore la politique prohibitive du Saint-Siège ; apparemment, les catholiques n'en retireraient aucun avantage, et ils se verraient contraints de renoncer dans un avenir peu éloigné à l'exercice public de leur culte, mais leur conscience leur commande d'obéir.

Ainsi donc, la réparation des édifices n'est pas assurée : les maires se plaignent et réclament des mesures inapplicables. Les catholiques ne pourront agir utilement qu'avec l'autorisation de Rome, très problématique !! Une fois de plus on accusera le Pape !! Mais que penser de l'imprévoyance d'une loi qui a rendu possible cette situation !...

SECTION III. — L'Assurance contre l'incendie.

Pas plus que contre les risques de vétusté, les églises non classées ne sont actuellement protégées contre les risques de destruction subite par incendie ou explosion.

La loi du 9 décembre 1905 chargeait les associations cultuelles du paiement des primes d'assurance, et la loi du 2 janvier 1907 en faisait une condition de l'attribution de jouissance par acte administratif.

Encore un coup, selon le mot de M. Clémenceau : « la loi avait tout prévu, sauf ce qui est arrivé. »

La Papauté, confiante dans l'éternité de l'Église, et dans l'instabilité des gouvernements humains, envisage le danger actuel avec une calme sérénité, et se refuse à lui

accorder de l'importance dans le temps. Mais, aux yeux des fidèles, préoccupés de leurs intérêts matériels du moment, il apparaît singulièrement grave et précis : à chaque instant la foudre menace de détruire leurs clochers, et de leur en ravir brutalement la jouissance, et il semble que la technique juridique soit avare de moyens permettant de conjurer toute l'étendue de ce risque.

Que la prime d'assurance de l'édifice soit payée par la commune ou par les fidèles, c'est toujours le propriétaire (la commune) qui touchera l'indemnité, en cas de sinistre : est-il obligé d'en employer le montant à la reconstruction de l'édifice ?

Pour les réparations, une seule difficulté se présente : par qui et comment seront avancés les frais ? Elle persiste en matière d'assurance, et se double de cette autre question : quel moyen permettra d'obtenir l'affectation de l'indemnité à la reconstruction de l'édifice ?

Une distinction s'impose, suivant que la charge du paiement des primes est supportée par la commune, ou par les fidèles. Nous aurons à examiner les trois hypothèses suivantes :

- 1^o La commune souscrit la police et paie les primes ;
- 2^o La police est souscrite et les primes d'assurances payées par les fidèles et les ministres du culte ;
- 3^o La commune souscrit la police et les fidèles paient les primes.

A) — La commune souscrit la police et paie les primes.

Elle ne saurait évidemment y être obligée, mais elle a toujours la faculté d'engager les dépenses pour l'entretien et la conservation des édifices du culte, en vertu de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, et, par conséquent de prendre à sa charge les frais d'assurance des églises (1).

En cas d'incendie, la commune qui touche l'indemnité de sinistre, ne saurait être obligée à reconstruire (2). On comprendrait mal que le sacrifice volontaire consenti par elle en payant les primes, engendrât ultérieurement une affectation obligatoire. L'assurance constitue un contrat aléatoire, en dehors de toute idée de subrogation réelle.

Le tribunal civil de Vervins, dans son jugement du 27 juillet 1906, insinue même que la commune ne pourrait pas affecter l'indemnité d'assurance à la reconstruction de l'église, car elle subventionnerait le culte, et contreviendrait à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905.

Ni le texte, ni l'esprit des lois séparatistes ne peuvent justifier une doctrine aussi rigoureuse. C'est parce que

(1) Voir à ce sujet, lettre de M. Briand à M. Basly, député du Pas-de-Calais, du 1^{er} mai 1909. *R. I. C.* 1910. 183. *R. O. D.* 1909. 380. *R. A. C. C.* 1909. 318. Le Conseil municipal de Montpellier, dans une délibération du 23 août 1907, soutenait l'opinion contraire, qui est erronée (*R. I. C.* 1908. 106).

(2) Voir décision du tribunal de Vervins, à la suite de l'incendie de l'église d'Hirson, 27 juillet 1906: *R. A. C. C.* 1906. 303. *Le Droit*, 30 août 1906. *Gazette des Tribunaux*; 15 septembre 1906.

l'article 5 de la loi de 1908 les autorise à engager les dépenses relatives à l'entretien et à la conservation des églises, que les communes peuvent souscrire une police d'assurance et en payer les primes : par quelle contradiction inexplicable voudrait-on empêcher la réalisation de ce but, en s'opposant à ce que l'indemnité soit employée à la remise en état de l'édifice détérioré!...

Au surplus, l'opinion de la jurisprudence n'a qu'une importance théorique : nous ne voyons pas comment elle pourrait faire échec à la décision des communes. L'administration est seule juge, en dernier ressort, de l'opportunité de l'emploi des fonds, et il ne semble pas qu'elle ait le dessein d'entraver, en l'occurrence, la libre initiative des communes (1).

Cependant, dans une lettre du 25 mai 1910, le ministre des Cultes indiquait qu'une municipalité ne peut, par avance, s'engager à affecter, en cas d'incendie, à la restauration de l'église, le montant de l'indemnité d'assurance, quand les frais de cette assurance sont supportés par les finances communales ; nous croyons que cette défense manque à la fois de fondement juridique et de sanction.

En tout cas, la commune n'est jamais obligée d'assurer l'église, et il est probable que, dans la majeure partie des cas, elle ne voudra pas augmenter les dépenses commu-

(1) Voir la réponse de M. Briand à M. Delahaye : Sénat 29 mars 1910. *J. Off.* 30 mars 1910, p. 1.045. *R. I. C.* 1910. 130. Voir aussi Huot : *La Commune et les Cultes*, p. 56 et suiv.

nales et s'abstiendra (1). Les fidèles devront alors supporter cette charge.

B) — La police est souscrite et la prime d'assurances payée par les fidèles et les ministres du culte.

Pas plus qu'aux communes, la loi ne leur en fait d'obligation, mais ils y sont normalement poussés par la nécessité : 1^o de garantir la responsabilité du curé ; 2^o de maintenir l'affectation cultuelle, en assurant la conservation de l'édifice.

Le curé, dit-on, ne répond pas de l'incendie comme un locataire (2), aux termes de l'article 1733 du Code civil, puisque aussi bien sa situation juridique est exclusive de toute idée de location ; mais, comme tout particulier, il est soumis aux dispositions des articles 1383, 1384 et 1385 du Code civil, et responsable du dommage causé par son fait, sa négligence ou son imprudence, ou par le fait des personnes dont il doit répondre et des choses qu'il a sous sa garde. Cette responsabilité n'est pas encourue *de plano*, en dehors du cas fortuit, de la force majeure ou d'un vice de construction, mais elle exige la preuve de la faute du curé, ou de ses préposés.

Il n'est pas bien sûr qu'en pratique cette opposition

(1) Au moins, dans les petites villes. Les grandes villes assurent presque toujours leurs églises. (Voir congrès des maires.)

(2) Voir notamment Loche : *La situation légale du curé, simple occupant de l'église*. R. I. C. 1908. 34. Voir aussi R. I. C. 1908. 195.

se manifeste avec autant de netteté. La jurisprudence, frappée par l'analogie de fait qui existe entre la situation du curé et celle d'un locataire, arrivera, sans doute, à l'application indirecte de l'article 1733, par une extension de l'idée souple de faute et comblera la distance fort courte qui le sépare de l'article 1382.

S'il y a présomption de responsabilité du locataire, ce n'est pas, croyons-nous, à cause de la nature juridique précise du contrat de louage, mais à cause de la conséquence pratique qui en découle : l'occupation des lieux. Les tribunaux admettent que le locataire peut écarter sa responsabilité, en prouvant qu'il est impossible que l'incendie soit arrivé par son fait, ou par sa faute, ou par le fait ou par la faute des personnes dont il répond (1). L'article 1733 n'entraîne pas une responsabilité fatale, limitée par des exceptions précises, sorte d'obligation de restitution de la chose louée, née du contrat ; mais il établit seulement une présomption de faute, conséquence de la présence habituelle du locataire dans les lieux loués, et qui lui laisse la possibilité d'écarter sa responsabilité par l'administration de la preuve contraire.

(1) Voir jurisprudence dans *Code civil annoté Dalloz* (sous article 1733) ; voir aussi jugement du tribunal civil de la Seine, du 24 juin 1911. (*Gazette tribunaux*, 19 novembre 1911) qui décide que pour écarter l'application de l'article 1733 du Code civil, le locataire n'a pas à établir la cause précise de l'incendie, mais qu'il lui suffit de prouver que le feu a été communiqué par une cause quelconque qui ne saurait lui être imputable, c'est-à-dire par force majeure ou cas fortuit.

Inversement, en matière d'occupation des églises sans titre légal ou contractuel, c'est au propriétaire qu'incombe la preuve de la responsabilité de l'occupant ; mais le séjour habituel du curé ou de ses préposés dans l'édifice permettra presque toujours de supposer la faute, et il est possible qu'en élargissant cette notion si fuyante, la jurisprudence admette indirectement, par un détournement de preuve, une présomption de faute contre le curé.

D'ailleurs, en l'absence de cas fortuit (foudre), de force majeure (malveillance) ou de vice de construction, il semble que la cause de l'incendie pourra toujours être imputée au *fait* du curé, ou de ses préposés, ou des choses qu'il a sous sa garde (feu communiqué par un cierge ou par l'encens utilisé pour le service du culte). La différence avec la responsabilité d'un locataire apparaît bien vague.

L'absence d'arrêts et la nouveauté de la matière nous interdisent d'affirmer que la jurisprudence admettra la présomption de faute ; nous n'avons pas l'intention d'insinuer qu'il faille étendre la responsabilité du curé, mais en signalant l'impossibilité actuelle d'en mesurer toute l'étendue, nous voulons insister sur la nécessité pour lui de se garantir par une assurance.

Si les fidèles ont intérêt à souscrire une police, c'est surtout pour assurer le maintien de l'affectation cultuelle : ils ne peuvent réaliser ce but sans avoir la certitude que l'indemnité versée à la commune propriétaire servira à la reconstruction de l'église incendiée.

En l'absence de responsabilité envers la commune (dont nous voulons faire abstraction pour le moment), ce résultat peut, semble-t-il, être obtenu facilement. Le curé ou les fidèles, agissant en qualité de gérants d'affaires, assurent l'église à une Compagnie, avec stipulation que l'indemnité ne sera payée au propriétaire légal que sur l'engagement pris par lui de reconstruire l'immeuble ou de réparer les objets détériorés : au besoin, que le versement de l'indemnité sera subordonné à la production des factures et mémoires d'entrepreneurs ; que, sinon et faute par la commune de satisfaire à cette condition, l'assurance, devenant sans cause, se transformera et que les primes serviront à garantir le risque né du refus de la commune et consistant dans la disparition du droit des affectataires ; c'est une assurance contre un risque nouveau, *le risque de cessation de jouissance* (1).

(1) Les compagnies paraissent disposées à assurer contre ce risque nouveau de *cessation de jouissance*. Nous devons à l'obligeance de M. Vallée, le directeur du bureau de Paris de la compagnie d'assurances *L'Abeille*, de pouvoir publier le modèle de contrat d'assurances rédigé par le syndicat général des compagnies françaises d'assurances à primes fixes contre l'incendie :

ASSURANCE GARANTISSANT

la réédification des églises détruites par un incendie.

Les conditions et primes spéciales suivantes sont fixées pour l'assurance de ce risque :

CONDITIONS SPÉCIALES

ARTICLE PREMIER. — La Compagnie garantit à
agissant..... jusqu'à concurrence de la somme de

En conséquence, l'indemnité sera versée aux souscripteurs qui l'emploieront à la construction d'une église privée.

.....**x**..... francs, la réparation du dommage pouvant résulter pour le desservant de l'église de et pour les fidèles, *de la privation de la jouissance de l'église*, par suite de destruction totale ou partielle par incendie ou explosion (1).

La somme assurée se répartit comme suit :

Y francs sur l'immeuble, y compris les objets mobiliers considérés comme immeuble par destination ;

Z francs sur tous les autres objets mobiliers nécessaires à l'exercice du culte, à l'exclusion des objets rares et précieux, des objets d'art anciens et modernes et des vitraux artistiques.

ART. 2. — La Compagnie renonce à l'application de la règle proportionnelle.

De convention expresse l'indemnité ne sera due :

En cas de destruction totale de l'église, que sur le refus par le propriétaire légal de reconstruire l'édifice.

Dans ce cas, la Compagnie payera intégralement la somme assurée à l'article 1^{er} si les dommages immobiliers atteignent
.....**y**..... francs et les dommages mobiliers**z**..... francs, étant entendu que dans aucun cas l'indemnité immobilière ne peut être supérieure à la valeur de l'édifice et celle mobilière supérieure à la valeur des objets mobiliers sur lesquels porte l'assurance.

En cas de destruction partielle, l'indemnité ne sera due que sur le refus par le propriétaire légal de procéder aux réfections ou réparations nécessaires et seulement s'il était dûment établi que la destruction partielle de l'église en aurait rendu la jouissance pratiquement impossible pour la célébration du culte.

Dans cette dernière hypothèse, l'indemnité sera égale au montant des dommages matériels causés par l'incendie ou l'explosion, sans toutefois pouvoir être supérieure à **y** francs, en ce qui concerne l'immeuble et **z** francs, pour les objets mobiliers, sur lesquels porte l'assurance, ni inférieure à

(1). Le risque d'explosion donnera lieu à une surprime spéciale.

Cette transformation conditionnelle de l'assurance n'aurait d'autre but que de décider la commune à em-

20 0/0 de la somme totale de x francs, garantie par l'article 1^{er}.

ART. 3. — Au cas de privation de jouissance par suite de destruction totale de l'église, l'indemnité devra être exclusivement affectée :

1^o A la construction dans la commune de d'un édifice consacré à la célébration du culte, dont la jouissance sera obligatoirement concédée au desservant de la commune canoniquement institué ainsi qu'aux fidèles pour la pratique de leur religion.

2^o Et à l'acquisition des meubles et objets mobiliers nécessaires à l'exercice du culte, à l'exclusion de tous tableaux et objets d'art généralement quelconques.

Toutefois, une somme ne dépassant pas 0/0 du montant total de l'indemnité pourra être affectée, s'il y a lieu, à l'acquisition ou location du terrain nécessaire à la construction de l'église.

En cas de privation de jouissance par suite de destruction partielle, l'indemnité devra être exclusivement affectée à des dépenses de nature à assurer la continuation du culte.

L'indemnité ne sera versée que dans les cas et conditions prévus à l'article 7 ci après.

ART. 4. — Le différend qui pourrait exister entre les parties, après destruction partielle de l'édifice, en ce qui concerne le fait de l'impossibilité matérielle pour le desservant de l'église de de continuer l'exercice du culte, serait tranché par deux arbitres désignés, l'un par l'assuré, l'autre par les assureurs. Au cas où ces deux arbitres ne s'entendraient pas, ils désigneraient un troisième arbitre avec mission de les départager.

ART. 5. — Au cas de fermeture de l'église pour quelque cause que ce soit, l'assuré sera tenu d'en donner immédiatement avis par lettre recommandée à la Compagnie et la police pourra être résiliée d'un commun accord moyennant le payement de année de prime à titre d'indemnité.

ART. 6. — Au cas où le desservant de l'église de viendrait à être remplacé dans ses fonctions, l'assuré devra en donner immédiatement avis à la Compagnie par lettre recommandée.

ployer l'indemnité à reconstruire. En l'absence de police souscrite par elle et de la possibilité de mettre en jeu une responsabilité quelconque, nous n'apercevons pas le mobile de son refus : ce ne pourrait être que le désir de contrarier la bonne volonté des fidèles. Ceux-ci ont, en effet, intérêt à voir se perpétuer la propriété des communes, car, seule, elle leur garantit l'affectation culturelle : la construction d'un édifice privé laisse toujours au propriétaire (curé, évêque ou association) le droit d'en disposer à son gré.

Mais il paraîtrait singulièrement imprudent de la part des assurés de ne pas prévoir le recours éventuel de la commune contre le curé, recours presque toujours possible, en dehors des cas de force majeure.

A supposer cette responsabilité dûment établie, il nous

ART. 7. — L'indemnité sera versée au fur et à mesure de l'avancement des travaux ou des dépenses et achats dont il sera régulièrement justifié à la Compagnie.

Passé un délai de dix ans à compter du jour du sinistre, l'assuré ne pourra prétendre à aucune indemnité, mais les sommes à lui versées en vue du paragraphe précédent lui resteront acquises.

Subrogation par l'assuré dans tous les droits, recours et actions, contre tous garants et auteurs responsables du sinistre, ainsi que contre tous propriétaires légaux des risques sinistrés.

PRIMES A APPLIQUER

Les primes à appliquer sont celles du tarif en vigueur suivant les localités avec majoration de 100 0/0 tant pour le risque d'incendie que les risques d'explosion, sans que dans aucun cas, la prime du risque incendie ainsi majorée de 100 0/0 puisse être inférieure à 0.25 0/00 pour les bâtiments et 1 fr. 0/00 pour les objets mobiliers, sans bonification.

(Décis. 1926, 13 avril 1908.)

semble que la commune doit employer l'indemnité d'assurance à reconstruire l'église, et que les principes qui doivent présider à la rédaction de la police, en l'absence de responsabilité de la commune, peuvent s'appliquer aussi si l'on fait intervenir cette nouvelle notion.

Avant de justifier notre affirmation, il nous faut d'abord démontrer que seule l'obligation d'employer l'indemnité d'assurance à reconstruire l'église incendiée, réparera exactement l'étendue du préjudice causé.

Remarquons d'abord que si l'incendie cause un préjudice au propriétaire, c'est surtout les affectataires qu'il atteint.

Le préjudice subi par le propriétaire est difficile à évaluer : son droit, soumis à la condition suspensive de la désaffectation n'est qu'une sorte de domaine éminent. Le paiement, sans condition, d'une indemnité, procurerait à la commune un bénéfice inexplicable, en transformant son droit éventuel en une propriété effective, en une somme liquide ; il équivaldrait à une désaffectation, en dehors des cas prévus par la loi. Qu'on ne dise pas qu'il ne saurait plus être question de l'affectation d'un immeuble détruit, car le terrain reste toujours ; or, le but de la loi est de maintenir l'affectation autant qu'il sera possible ; dans tous les cas prévus par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1903, la désaffectation est la conséquence d'un fait personnel des affectataires ou de leur abstention ; il n'y a place ni pour la volonté arbitraire de l'Administration, ni pour les cas de force majeure qui sont, au contraire, expressément écartés (article 13 2° de la loi

du 9 décembre 1903). Si, après avoir touché une indemnité du curé, reconnu responsable, la commune se refusant à reconstruire l'église, demandait au Conseil d'Etat la désaffectation du terrain, nous croyons qu'elle ne l'obtiendrait pas : en l'absence d'arrêts, nous fondons notre opinion sur le libéralisme du Conseil d'Etat, qui ne voudrait pas que la faute d'un affectataire pût entraîner la déchéance du droit de tous.

D'ailleurs, serait-il juste que la commune touchât l'intégralité de l'indemnité ? Les affectataires, eux aussi, peuvent légitimement invoquer un préjudice causé à tous par la faute de l'un d'entre eux. Sans doute, en l'absence de représentants juridiques, ils ne peuvent toucher une indemnité dont la répartition serait impossible, mais une atteinte a été portée à leur droit objectif et il serait étrange que la commune réalisât un bénéfice à leurs dépens sans faute de leur part, alors que l'affectation de l'indemnité à la reconstruction de l'église viendrait réparer aussi exactement que possible le préjudice causé.

Ce résultat pourrait être obtenu sans le concours des communes par le procédé que nous avons déjà indiqué, sans qu'il soit nécessaire de faire allusion à la responsabilité du curé ou des fidèles.

L'assurance serait contractée par le curé ou par un groupe de fidèles avec stipulation que le versement de l'indemnité à la commune serait subordonné à la condition de reconstruire, et qu'en cas de refus de la commune, l'assurance se transformerait en assurance contre le risque

de *cessation de jouissance*, et le paiement serait effectué entre les mains des souscripteurs. L'indemnité serait mise par le moyen des offres des concours à la disposition de la commune, à la condition qu'elle reconstruise l'église. Si la commune refusait, les souscripteurs pourraient employer directement l'indemnité à la construction d'une église qui deviendrait leur propriété privée.

Si le curé était attaqué par la commune en réparation du préjudice causé, il pourrait se défendre utilement en se prévalant des offres de concours antérieurement faites. Nous croyons d'ailleurs que les affectataires auraient qualité pour se joindre au procès; certains d'entre eux agiraient comme gérants d'affaires de la collectivité indéterminée; pour obtenir réparation de leur préjudice, ils ne pourraient certainement pas conclure à la ventilation de l'indemnité entre eux et la commune, mais, ils pourraient demander au tribunal de dire que l'offre de concours régulièrement faite est le seul moyen capable de réparer toute l'étendue du dommage, et que le versement intégral et inconditionné de l'indemnité à la commune entraînerait sans contrepartie la disparition totale de leur droit, et, en leur causant un préjudice injustifié, serait contraire au but de la loi.

La jurisprudence admet l'action d'affectataires qui réclament la jouissance d'une église à l'encontre d'une association cultuelle; elle leur permet d'actionner en dommages-intérêts le maire qui sonne les cloches pour un

enterrement civil, en l'absence d'usage local ; elle leur reconnaît donc le droit d'estimer en justice en qualité de gérants d'affaires, et aucun motif d'irrecevabilité ne paraît devoir entraver la procédure que nous proposons.

Certains auteurs ont imaginé plusieurs autres systèmes : nous les signalons, et nous croyons utile de faire remarquer les inconvénients qui nous paraissent devoir les vicier.

a) M. Loché (1) signale un modèle de police proposé

(1) *La situation légale du curé, simple occupant sans titre* (R. J. C. 1908. 34).

Une formule analogue est proposée par la compagnie d'assurance *L'Abeille* : nous devons à l'obligeance de M. Vallée, le directeur du bureau de Paris, de pouvoir la reproduire ici :

La Compagnie assure aux conditions générales qui précèdent et à celles particulières qui suivent, à :

M. le curé d.....
actuellement M.....
agissant en cette qualité.....
la somme de.....
à l'effet de garantir, en cas d'incendie, la responsabilité civile pouvant résulter pour les membres du clergé ou le personnel employé au culte, de leur accès dans l'église de.....
située à.....
et de l'usage qu'ils font des objets la garnissant.

Cette somme est ainsi divisée :

A. — Fr. sur bâtiments ;

B. — Fr. sur les objets mobiliers.

Dans cette dernière somme sont comprises les orgues pour : Fr.....
les vases sacrés et autres objets rares ou précieux, pour : Fr.....

La Compagnie répond gratuitement des dommages que la foudre proprement dite, même non suivie d'incendie, peut occasionner aux objets assurés par la présente police, sauf sur l'article..... (clocher) pour lequel il sera perçu une surprime de..... Cette

par la compagnie *d'Assurances Générales*. Elle assure, en premier lieu, contre la responsabilité du clergé et du personnel, et subsidiairement, dans le cas où cette responsabilité ne serait pas mise en jeu, elle s'engage à verser une indemnité à la commune propriétaire, sous la condition que cette indemnité soit affectée entièrement à la reconstruction ou à la réparation des bâtiments. Avec cette formule, les souscripteurs ne toucheront au-

responsabilité ne s'étend en aucun cas, aux dommages causés par des coups de vents, trombes, tempêtes ou tous autres phénomènes météorologiques quelconques autres que le feu du ciel.

Conditions spéciales.

Dans le cas où la responsabilité du clergé ou du personnel ne serait pas engagée, si les objets ci-dessus ne sont pas garantis par leur propriétaire légal ou s'ils le sont insuffisamment et que ce dernier s'engage avant toute expertise à employer ou à laisser employer par l'assuré le montant de l'indemnité à reconstruire ou réparer les bâtiments, remplacer ou réparer les objets mobiliers, en leur conservant la même affectation (ladite indemnité ne devant être payée que contre la production des mémoires ou des factures de remplacement) la Compagnie consent, et ce sans surprime, à ce que cette assurance de responsabilité se transforme en une assurance pour le compte de qui il appartiendra et soit soumise aux dispositions de l'article 20 des conditions générales de la présente police.

Dans le cas où il existerait un autre contrat souscrit par le propriétaire légal avec quelque assureur que ce soit, la présente police ne pourrait jamais être considérée comme une coassurance, mais seulement, et sous les réserves spécifiées ci dessus, comme une assurance complémentaire, si cette garantie était insuffisante.

Bien que la présente assurance soit souscrite pour une durée de ans, les parties se réservent réciproquement la faculté de la faire cesser à la fin de chaque année en se prévenant mois avant l'échéance de la prime par lettre recommandée à la poste.

cune indemnité en l'absence de responsabilité du curé, si la commune, par mauvaise volonté, refuse d'accomplir la condition prévue pour le paiement de l'indemnité; et en cas de responsabilité, ils ne seront pas certains que la commune emploiera le montant de l'indemnité d'assurance à reconstruire l'église incendiée.

b) Dans un article du *Figaro*, M. Julien de Narfon (1) fournit une autre solution qui lui aurait été suggérée par un administrateur de la compagnie d'assurance *Le Phénix Espagnol*. Elle consiste à souscrire deux assurances, l'une protégeant contre la responsabilité civile, l'autre contre le risque *cessation de jouissance*; mais elle entraîne le très grave inconvénient d'exiger le paiement de deux primes.

c) Dans la *Revue des institutions culturelles*, un « catholique mutualiste » (2) préconise les assurances mutuelles.

La société mutuelle s'engagerait envers le curé assuré :

1° A lui payer la somme dont il serait tenu envers la commune en cas de sinistre ;

2° A verser une seconde indemnité lui permettant d'édifier une église, si la municipalité refusait d'employer les fonds touchés à la reconstruction de l'immeuble détruit.

L'auteur prétend que les paroisses pourraient verser chaque année à la société deux millions de primes : les

(1) Le *Figaro*, 20 février 1911.

(2) *R. I. C.* 1908. 195.

sinistres n'absorberaient pas plus de 20 0/0 ; 35 0/0 seraient employés en frais de gestion, et le surplus, soit 45 0/0 pourrait être distribué au denier du culte.

Ce système, qui paraît le meilleur, nécessite aussi le paiement de deux primes, et l'association, dont il réclame la formation, remplirait un rôle plus utile en centralisant des ressources pour les mettre à la disposition des communes par le moyen des offres de concours que nous exposerons plus loin.

C) — La commune souscrit la police et les fidèles paient les primes. Offres de concours.

Nous venons de supposer que l'assurance était souscrite par les fidèles et les ministres du culte, en dehors du concours et même du consentement des communes : or, quelle que soit la formule adoptée, elle donnera toujours ouverture à l'apparition d'un grave danger au point de vue de l'orthodoxie catholique : si la commune refuse de reconstruire, l'indemnité sera touchée directement par les souscripteurs de la police ; ils en emploieront le montant à édifier de nouvelles églises dont ils auront privativement la propriété, mais ils resteront toujours libres, eux ou leurs ayants droit, de ne pas affecter ces églises au culte orthodoxe.

Toutes les précautions qui pourraient être prises ne fourniront jamais qu'une ombre de garantie : le curé qui souscrit l'assurance peut devenir schismatique, et les

orthodoxes n'auront aucun droit pour réclamer la jouissance de l'église privée. Si c'est l'évêque qui contracte pour tout le diocèse, le danger de schisme apparaît moins probable, mais en revanche, il entraînerait des conséquences singulièrement plus graves, et il faut toujours prévoir le cas où le propriétaire décéderait inopinément sans avoir réglé le sort de ses biens : aucune prise ne serait possible sur la mauvaise volonté de ses héritiers. Seule, une association pourrait fournir une garantie sérieuse, en réservant dans des statuts très restrictifs tous les droits de la hiérarchie ; elle pourrait suivre le système que nous préconisons, pour éviter de payer une double prime, mais il lui faudrait l'autorisation pontificale.

Il est assez curieux de constater que c'est dans le seul cas où la propriété des édifices du culte appartient aux communes, que les tribunaux peuvent apporter le secours de la puissance publique au maintien de l'affectation, et garantir ainsi l'orthodoxie catholique : cent années de Concordat dominant le problème, et elles ne peuvent être détruites par une déclaration de principes !!!

Il y a donc intérêt, pour les catholiques, à ce que l'église communale incendiée soit reconstruite par la commune, et à ce que la participation du maire au contrat d'assurance en vienne fournir, par avance, une garantie.

Le Conseil municipal d'Angers, dans une séance du 31 octobre 1908 (1), avait adopté, dans ce but, un pro-

(1) *R. I. C.* 4910, p. 430 et suiv.

jet fort ingénieux qui devait concilier les intérêts de la commune et des affectataires.

Une police d'assurance aurait été souscrite par le curé, le garantissant : 1° Contre la responsabilité pouvant résulter pour lui de sa qualité d'occupant; 2° Contre les dommages qui, en l'absence de toute responsabilité, seraient occasionnés par la destruction totale ou partielle de l'église. Le maire, intervenant au contrat, qui serait ainsi devenu une convention tripartite, aurait déclaré consentir à ce que, en cas d'incendie de l'immeuble assuré, et ce, dans l'une ou l'autre des deux hypothèses prévues, l'indemnité afférente aux dommages causés, soit exclusivement affectée à la réparation ou reconstruction des bâtiments sinistrés, et ne soit touchée par la commune qu'au fur et à mesure de l'achèvement des travaux, sur la production des factures et mémoires d'entrepreneurs.

La même assurance aurait garanti le curé contre le recours en responsabilité des voisins.

Dans le cas où le curé signataire aurait cessé ses fonctions, par suite de décès, démission, changement de résidence ou pour toute autre cause, son successeur lui aurait été substitué de plein droit dans le bénéfice de l'assurance, à charge par lui de justifier, dans un certain délai, de sa nomination par l'évêque du diocèse.

Le contrat, très complet, aurait contenu, en outre différentes clauses : 1° Garantissant au maire le droit d'exiger le cas échéant, le relèvement des primes; 2° Subordonnant

la déchéance pouvant résulter du défaut de paiement des primes à un certain délai de préavis que la compagnie d'assurances aurait dû faire courir par une notification; 3° Exigeant la réception des travaux par le service d'architecture de la ville.

Cette ingénieuse combinaison ne fut pas sanctionnée par l'autorisation préfectorale. Le 14 mars 1910, M. Dominique Delahaye écrivit, à ce sujet, au Président du Conseil, et peu de temps après, il le questionnait, au Sénat, au cours de la discussion du budget du ministère de l'Intérieur et des Cultes. Dans une réponse assez vague, en date du 25 mai 1910 (1), M. Briand manifesta le désir de voir se répandre les offres de concours : il affirma que des instructions avaient été données pour que les indemnités touchées par les communes soient affectées à la réparation ou à la reconstruction des églises incendiées ; et, faisant plus directement allusion à la délibération du Conseil municipal d'Angers, objet du débat, il émit la crainte qu'on « essayât de conclure entre les maires, les prêtres « même parfois les évêques, des contrats d'assurances « dont les termes ou les stipulations feraient revivre les « titres et les prérogatives concordataires, qui n'avaient « plus d'existence légale depuis la loi de 1905. »

Toujours l'explicable terreur des mots ! Le contrat aurait eu pour seul effet, vis-à-vis du curé, de l'obliger à acquitter annuellement les primes, et il est difficile de

(1) *R. I. C.* 1910. 130 et suiv. *R. A. C. C.* 1911. 129.

voir là une *prérogative concordataire*. Quant aux *titres*, si, d'après la définition qu'en donne Littré, le « prêtre placé à la tête d'une paroisse et soumis dans l'exercice de ses fonctions à l'évêque du diocèse » s'appelle un *curé*, pourquoi défendre l'emploi de ce mot, étranger à toute idée concordataire ! !... Sans doute, l'État, par le Concordat, s'était assimilé les curés, et il les avait transformés en fonctionnaires émergeant au budget ; après la séparation, ils perdent leur qualité de fonctionnaires, mais ils n'en demeurent pas moins *curés* (1).

Nous aurions mauvaise grâce à insister, et pourtant, nous devons noter que dans la circulaire du 3 février 1907, relative aux conditions dans lesquelles devaient être souscrits les contrats de jouissance prévus par la loi du 2 janvier 1907, le même ministre, animé du louable désir de calmer les suspicions des catholiques et d'aboutir à un régime d'entente, disait : « Lorsqu'un acte sera passé par « un maire avec un ministre du culte, rien ne s'opposera « à ce qu'il y soit mentionné que ce dernier agit avec « l'autorisation de ses supérieurs hiérarchiques, et, par « exemple, s'il s'agit d'un curé ou desservant, qu'il a été « habilité par l'évêque diocésain à traiter en ladite qua-

(1) Il faut d'ailleurs remarquer qu'en régime concordataire, le mot *curé* ne s'appliquait légalement qu'au prêtre à la tête d'une cure ; celui qui était chargé d'administrer une succursale était un *desservant*. Le public ne faisait pas cette distinction, et pour lui, comme pour Littré, le curé était le prêtre chargé par l'évêque d'administrer une paroisse. Il est bien évident qu'en régime séparatiste, le mot « curé » ne peut être employé que dans ce dernier sens.

« lité. » Il est singulièrement difficile de synthétiser la doctrine officielle dans une formule unique !

Peu importe, d'ailleurs : les fidèles peuvent écarter le soupçon ministériel, en contractant eux-mêmes avec la commune, à titre individuel, ou, mieux encore, par l'intermédiaire d'une association, par exemple l'association des *Amis des églises* : il n'en résulterait pour eux que l'avantage d'être représentés par une personne morale, sans aucun risque de schisme.

Cette association pourrait facilement traiter sur les bases posées par le Conseil municipal d'Angers, mais pour se conformer au désir manifeste de l'Administration, et s'assurer son consentement, sans sacrifier aucun droit, ni donner naissance à aucun risque nouveau, elle aurait intérêt à suivre la procédure des offres de concours.

Elle s'engagerait à verser annuellement au maire la somme nécessaire pour le payement de la prime d'assurances, et ce, pendant toute la durée de la police qui serait souscrite par la commune seule. L'offre serait subordonnée à l'engagement pris par la commune de renoncer à son recours en responsabilité contre le curé et les fidèles, et d'employer l'indemnité d'assurances à la reconstruction ou à la réparation de l'édifice incendié. Après acceptation du Conseil municipal, comme en matière de réparations, l'offre lierait définitivement les deux parties : elle n'aurait pas besoin d'être visée dans la police d'assurances, la délibération du Conseil municipal étant pleinement suffisante pour en garantir l'exécution.

Tout ce que nous avons dit précédemment sur cette procédure aurait lieu de s'appliquer ici : rien ne s'opposerait à ce qu'on assurât même des objets culturels, meubles ou immeubles, étant entendu que la commune ne fournirait aucune subvention.

Il faut remarquer que l'offrant prendrait ici un engagement successif, et non pas unique, d'où l'utilité d'une association, personne morale ; l'engagement du curé ne lierait ni son successeur, ni ses héritiers, et pour éviter la déchéance de l'assurance, il faudrait procéder à de nouvelles offres qu'un Conseil municipal mal intentionné aurait toujours la possibilité de refuser.

Dans tous les cas, l'assurance ne protège que la propriété mobilière ou immobilière de la commune ; si des particuliers possédaient dans l'église des bancs ou chaises (s'y trouvant par pure tolérance) ils ne seraient pas fondés à réclamer à la commune une part de l'indemnité d'assurance (1) ; ils devraient s'assurer personnellement pour garantir leurs biens.

En somme, la situation est la suivante : toutes difficultés disparaissent devant l'acceptation des offres de concours par le Conseil municipal ; en cas de refus, le système d'assurances alternatives que nous proposons pourrait être employé utilement, et, dans l'un et l'autre cas, l'utilité

(1) M. Eymard-Duvernay soutient l'opinion contraire. (*Le Clergé, les Églises et le Culte catholique dans leurs rapports légaux avec l'Etat*, p. 129, n° 158) : nous n'apercevons pas sur quel fondement il peut la faire reposer.

d'une association s'impose : et elle dépend de l'arbitraire pontifical.

Comme nous l'avons fait remarquer au sujet des réparations, un changement législatif paraît actuellement improbable : l'influence quasi-religieuse des principes s'oppose à ce qu'on charge les communes des frais d'assurances et le renom de libéralisme dont tient à s'entourer le législateur l'empêche d'édicter une obligation pour les catholiques, car la seule garantie de son exécution devrait être la fermeture éventuelle des églises.

CHAPITRE VII

LA DÉSAFFECTATION

L'article 13 de la loi du 9 décembre 1903, en laissant gratuitement à la disposition des associations cultuelles les édifices du culte et les meubles les garnissant, prévoyait cinq cas où la cessation de jouissance, et, s'il y avait lieu, son transfert, seraient prononcés par décret, sauf recours au Conseil d'Etat, statuant au Contentieux :

1° Si l'association bénéficiaire était dissoute ;

2° Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cessait d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs ;

3° Si la conservation de l'édifice, ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887, et de l'article 16 de la loi du 9 décembre 1903, était compromise par insuffisance d'entretien et après mise en demeure dûment notifiée du Conseil municipal, ou, à son défaut, du Préfet ;

4° Si l'association cessait de remplir son objet, ou si les édifices étaient détournés de leur destination ;

5° Si elle ne satisfaisait pas, soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1903 soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.

Dans les mêmes cas, la désaffectation de ces immeubles pouvait être prononcée par décret rendu en Conseil d'Etat. En dehors de ces cas, une loi était nécessaire.

En outre, cet article prévoyait la possibilité d'une désaffectation par décret simple dans trois cas :

1° Si les cérémonies n'avaient pas été célébrées dans l'édifice, pendant le délai d'un an, antérieurement à la loi du 9 décembre 1903 ;

2° Si l'édifice n'avait pas été réclamé par une association cultuelle dans le délai de deux ans après la promulgation de cette loi ;

3° Si la désaffectation avait été demandée antérieurement au 1^{er} juin 1903.

Faisons remarquer de suite que deux de ces cas (1 et 3), visaient les édifices déjà abandonnés avant la Séparation : ils n'ont reçu qu'une application restreinte après la promulgation de la loi et sont maintenant tombés en désuétude, faute d'objet. Quant au troisième cas, il eût dû s'appliquer strictement à toutes les églises, par suite de la non formation d'associations cultuelles : en fait, aucune désaffectation n'a été prononcée pour cette cause, supprimée indirectement d'ailleurs par l'article 3 de la loi du 2 février 1907.

L'absence d'associations cultuelles s'oppose à l'application de trois des cinq cas de désaffectation par décret en Conseil d'Etat prévus par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1903 (1, 4, 5) ; on a même prétendu que les deux autres hypothèses (2 et 3) étaient liées à la formation

d'associations cultuelles, et que leur application était devenue maintenant impossible (1). M. Eymard-Duvernay, qui combat cette opinion, l'admet indirectement, en soutenant la nécessité d'une loi dans tous les cas (2). La loi peut évidemment toujours prononcer la désaffectation. Il s'agit seulement, en l'espèce, de dire si l'article 13 a eu pour résultat d'établir une corrélation nécessaire entre les cas de cessation ou de transfert de jouissance et ceux de désaffectation.

Il ne saurait être question de la volonté du législateur, puisque aussi bien, il a omis de prévoir le seul cas qui s'est réalisé, mais aucune raison sérieuse ne vient s'opposer à l'application des deux cas de désaffectation par décret en Conseil d'Etat qui sont compatibles avec la situation actuelle :

1^o Cessation du culte pendant six mois consécutifs, en dehors des cas de force majeure ;

2^o Insuffisance d'entretien.

A défaut de texte, la nature même des choses eût dû les imposer.

L'affectation ne peut être maintenue contre le gré des affectataires, et, dans la première hypothèse, la désaffectation sera la conséquence de l'abandon volontaire de l'édifice par les catholiques.

(1) *Ami du Clergé*, 1908, p. 244.

(2) V. Eymard-Duvernay : *le Clergé, les églises et le culte catholique dans leurs rapports légaux avec l'Etat* (p. 141 au renvoi 2, p. 143, n^o 175).

La loi réserve, en effet, le cas de force majeure ; il se produira, par exemple : 1^o Quand de grosses réparations rendront impossible l'accès de l'église ; 2^o quand l'église sera fermée pour raison de sécurité publique ; si cette raison était le défaut de solidité de l'immeuble, nous retomberions dans la seconde hypothèse que nous examinerons ultérieurement.

Aucune cérémonie spéciale n'est exigée pour le maintien de l'affectation cultuelle ; d'après M. Briand, cette affectation, c'est « le devoir de laisser ouvert l'édifice » afin que puissent y entrer les catholiques pour y prier, « soit isolément, soit en commun, et c'est le droit aussi » pour le citoyen catholique qu'est le prêtre, d'y entrer « et d'accomplir les actes que sa conscience de catholique et l'exercice de son sacerdoce lui suggèrent (1). »

Les fidèles peuvent juger prudent de faire dire la messe dans l'église, de temps à autre par un prêtre quelconque, mais il n'y a là pour eux aucune obligation, et de simples prières collectives ou individuelles suffiraient à empêcher la désaffectation. Le législateur ne pouvait pas spécifier les cérémonies caractéristiques de l'exercice des cultes : les principes le lui interdisaient ; ils lui défendaient aussi de consulter sur ce point les autorités ecclésiastiques. Placée malgré elle, en face de l'Eglise catholique qu'elle a dû, sinon reconnaître, du moins apercevoir, la loi, aveugle par persuasion, s'est toujours refusée à en examiner l'organisme interne.

(1) Briand, Ch. des Dép., 9 nov. 1906. *J. Of.*, 10 nov. 1906, p. 2439.

La seconde hypothèse qui vise le cas où la conservation des édifices ou des objets mobiliers classés (1), est compromise par insuffisance d'entretien, se ramène également à un abandon de l'église par les fidèles.

En continuant de laisser à leur disposition les édifices du culte, la loi de 1907 n'a pas eu pour effet de dispenser les catholiques de l'obligation de contribuer aux réparations ; sans doute, leur inconsistance juridique enlève aux pouvoirs publics toute possibilité d'exiger l'exécution des travaux, mais la désaffectation constitue indirectement une sanction très efficace. M. Briand le faisait remarquer à la Chambre des députés, le 21 décembre 1907, dans les termes suivants : « Si les catholiques, croyant jouer un « mauvais tour au gouvernement de la République,... se « désintéressaient de l'état des églises, étant donné que « la dépense pour la conservation est purement facul-
« tative, il pourrait très bien arriver qu'à un moment « donné, l'église tombât en ruines, que la municipalité « n'y fasse aucune dépense. Aucune offre de concours « ne lui étant faite par les catholiques, il pourrait arriver « aussi que l'église fût désaffectée (2). »

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, la procédure suivie par le Conseil d'Etat garantit aux fidèles l'acceptation par la municipalité d'offres de concours régulière-

(1) L'épithète « classés » s'applique uniquement aux meubles. (V. Ch. des Dép., 9 juin 1903. *J. O.* 2147 et 2152).

(2) *J. O.*, 22 déc. 1907, p. 3.031. Voir aussi lettre de M. Briand à Maurice Barrès, 24 février 1910. R. I. C. 10. 96.

ment faites ; d'après l'article 13, la désaffectation ne pouvait être prononcée qu'après une mise en demeure dûment notifiée du Conseil municipal, ou à son défaut, du Préfet. Malgré l'absence d'associations cultuelles, le Conseil d'Etat exige pour la désaffectation, que la délibération du Conseil municipal constatant d'après le rapport de l'architecte, que la conservation de l'immeuble est menacée gravement par l'absence de toute réparation et de tout entretien, contienne mise en demeure de tous ceux qui ont la libre disposition de l'église (fidèles ou ministres du culte) d'avoir à remédier à cet état de choses dans un délai déterminé, par voie de souscriptions ou d'offres de concours adressées à la municipalité ; cette délibération, après approbation du Préfet, doit être publiée et notamment affichée à la porte de l'église ; c'est seulement dans le cas où elle n'aura pas été suivie d'effet utile, qu'une seconde délibération pourra être prise tendant à la désaffectation.

En résumé, il semble que les formalités nécessaires pour obtenir la désaffectation soient les suivantes :

1° Rapport de l'architecte communal constatant l'état de l'édifice ;

2° Délibération du Conseil municipal mettant en demeure la collectivité des fidèles et des ministres du culte de réunir les ressources nécessaires aux réparations de l'église ;

3° Publicité de cette délibération ;

4° Enquête *de commodo et incommodo* ;

5° Délibération du Conseil municipal tendant à la désaffectation ;

6° Avis du Préfet ;

7° Avis du Ministre des Beaux-Arts.

Le projet de Décret, qui ne pourra être préparé que sur le vu des pièces justificatives de l'accomplissement de ces diverses formalités, sera ensuite soumis aux délibérations du Conseil d'Etat. La désaffectation n'est d'ailleurs nullement obligatoire et le gouvernement reste toujours libre de la refuser.

M. Eymard-Duvernay croit la désaffectation possible dans une troisième hypothèse : « l'emploi de l'édifice par les occupants pour un usage qui le détourne de sa destination (1). » Il vise ainsi l'article 13 § 4 ; ce cas ne pouvait recevoir son application qu'en présence d'associations cultuelles ; si l'une d'elles, bénéficiant de la jouissance d'une église à titre exclusif, avait cessé de remplir son objet ou avait détourné l'édifice de sa destination, la loi, en face d'une personne juridique, l'eût frappée, soit par la cessation de jouissance, soit par le transfert à une autre association cultuelle, soit, suprême sanction, par la désaffectation de l'immeuble.

Mais depuis la loi de 1907, l'affectation est uniquement *objective*. Elle profite à la masse indéterminée des fidèles sans qu'aucun sujet de droit en bénéficie à titre personnel et exclusif. Si quelques affectataires isolés, que la loi

(1) Eymard-Duvernay, ouv. préc., p. 142, n° 174).

ignore, détournent l'édifice de sa destination, il ne saurait en résulter une désaffectation qui anéantirait le *droit objectif* créé par elle. A ce point de vue, la loi de 1907 a amélioré la situation des catholiques : l'affectation ne profite plus à une personne morale créée souverainement par le législateur, mais au culte, sous quelque forme qu'il s'exerce, à la condition qu'il soit orthodoxe : immense pas parcouru vers la reconnaissance, en fait, sinon en droit, de l'Eglise catholique (1).

Il faut retenir néanmoins que le détournement de but de l'édifice porterait atteinte à l'affectation ; c'est pourquoi nous croyons possible l'action du ministère public (représentant de la loi), ou de quelques affectataires (gérants d'affaires de la collectivité anonyme) tendant à l'expulsion de l'église de tous ceux qui voudraient l'utiliser dans un but autre que l'exercice du culte catholique et romain. Les affectataires seraient même fondés à réclamer des dommages-intérêts (2).

La garantie d'un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour la désaffectation d'églises pourvues d'un titre concordataire ; elle s'applique même à celles qui, cons-

(1) La circulaire du 3 février 1907 dit : « L'article 13 de la loi de 1905 porte que la jouissance prendra fin « si l'association cesse de remplir son objet ». Cette disposition sera sans application dans les termes mêmes où elle est conçue, au cas où la jouissance d'une église ou d'une chapelle aura été attribuée à un ministre du culte agissant à titre individuel. » A plus forte raison, s'il n'y a pas contrat administratif.

(2) Voir jurisprudence dans le chapitre consacré aux droits des occupants, pp. 81 et suiv.

truites antérieurement au Concordat, n'ont pas cessé, en l'absence de tout titre légal, de demeurer à la disposition des fidèles et des ministres du culte ; la preuve de l'affectation résulte de la possession de fait immémoriale. Ces églises ne pourront donc être désaffectées que dans les deux cas limitativement prévus par l'article 13 de la loi de 1905. Il en est de même pour les annexes de l'église (sacristie ou terrain y attenant) qui sont maintenus à la disposition des catholiques comme l'édifice lui-même.

Dans tous les autres cas, l'intervention d'une loi est nécessaire (article 13). Il semble que le législateur, en réservant son droit souverain, ait voulu viser le cas d'utilité publique (expropriation pour travaux), mais il faut remarquer qu'en fait rien ne saurait limiter son pouvoir à ce cas unique, et qu'il aura toujours la possibilité de désaffecter pour tout autre motif, alors même qu'il n'eût fait aucune réserve à ce sujet dans la loi de 1905. Seules, les nécessités politiques peuvent opposer un obstacle à sa volonté arbitraire.

La désaffectation, comme le mot l'indique, a pour effet de supprimer la servitude d'affectation cultuelle qui grève les églises ; les catholiques perdent tout droit sur l'édifice, cependant que l'Etat et les communes recouvrent la pleine et entière disposition des églises ; ils peuvent les utiliser pour un service quelconque et ont même la faculté de les aliéner. Les églises font désormais partie du domaine privé et, comme telles, peuvent être atteintes par la prescription.

En somme, l'affectation culturelle des églises est actuellement garantie d'une manière aussi efficace que par le passé, et les lois séparatistes n'ont, en fait, apporté que deux modifications au régime concordataire :

1° Le refus des catholiques d'entretenir leurs églises peut entraîner la désaffectation ;

2° L'Etat et les communes ne sont pas tenus de remplacer les églises désaffectées; même, la loi de 1903 le leur interdit.

Ce sont là deux conséquences inéluctables du régime séparatiste, et il n'est pas téméraire de croire que si l'on eût traité avec le Vatican, il les eût acceptées sans aucune difficulté.

CONCLUSION

L'œuvre du législateur de 1905 a été incontestablement conçue dans un but anticlérical, voire même antireligieux. Elle fut présentée comme le couronnement d'une lente évolution du régime cultuel, mais elle affectait le caractère de représailles directes vis-à-vis du Pape. La politique du gouvernement fut sinon brutale, du moins inutilement précipitée, et tout en rendant hommage au libéralisme du texte de la loi, il faut bien reconnaître que le but poursuivi était l'affaiblissement de l'Eglise (1).

Anatole France écrivait dans une brochure : « Après la « Séparation, l'Etat ne s'emploiera plus à faire le discernement des évêques orthodoxes et des évêques hétérodoxes, et les fidèles se partageront entre les uns et les autres. Le pouvoir spirituel du Pape est illimité. Mais

(1) Chambre des Députés, 23 mars 1905 : *J. Off.* : 24 mars 1905, p. 4030. — M. Paul Deschanel : Les schismes restent libres, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit : vous avez pu voir comme moi que certaines personnes voient dans les schismes un des effets les plus souhaitables de la Séparation. — M. Laurent Bougère : C'est évident. — M. E. Réveillaud : C'est certain,

« tout pouvoir spirituel, pour s'exercer pleinement, a
 « besoin d'un pouvoir temporel : c'est précisément l'opi-
 « nion de l'Eglise. La liberté produit naturellement la
 « diversité. Sous le régime futur, les Eglises dissidentes
 « ne seront point étouffées en naissant. On verra s'établir
 « une multitude de sectes rivales. L'unité d'obédience
 « sera brisée (1). »

Les faits se sont chargés de démentir ces prédictions.

L'historien recherchera les causes lointaines de l'anti-cléricalisme de la République : il appréciera la suite des événements politiques qui ont occasionné la rupture avec Rome, il départagera les responsabilités que sanctionnera le jugement des siècles.

Le philosophe se croira peut-être qualifié pour examiner la valeur intrinsèque des dogmes, encore que, en présence des récentes critiques du rationalisme, il voie son autorité contestée et la valeur de ses jugements mise en doute, et que suivant le mot de Benjamin Constant : « A
 « mesure que la religion se retire de ce que les hommes
 « connaissent, elle se replace à la circonférence de ce
 « qu'ils savent ». Il lui sera possible, en tous cas, de démontrer du seul point de vue sociologique la nécessité pour le gouvernement de déterminer le point d'équilibre où la Religion, incontestablement utile pour le régime d'Etat, ne peut le troubler par son développement excessif (2).

(1) A. France : *L'Eglise et la République* (chez E. Pelletan, 1904), page 113.

(2) A toutes les époques de son histoire, l'Etat a dû limiter le

Il nous appartient uniquement, dans l'ignorance volontaire de l'opportunité de la loi, d'en indiquer le résultat positif, et d'en préciser les conséquences : *a*) quant à la situation des édifices du culte, et *b*) quant à l'ensemble des rapports entre l'Eglise et l'Etat.

Nous avons dit comment les édifices classés sont seuls protégés par la loi ; mais, par définition, le classement est une mesure exceptionnelle. La plus grande partie des églises y échappe.

Certaines municipalités, il est vrai, assument la charge des réparations de quelques églises, et les fidèles peuvent les effectuer indirectement par le moyen des offres de concours. Nous avons montré les avantages de cette procédure : mais à supposer qu'elle ne se heurte pas au mauvais vouloir des municipalités, il lui est impossible d'assurer à elle seule la conservation de toutes les églises françaises. Les catholiques ont perdu les biens des fabriques, ils doivent pourvoir à l'existence de leurs pasteurs, suppléer, au moins partiellement, à la suppression des traitements, et faire face aux frais du culte ; d'énormes sacrifices sont exigés d'eux. Dans les villes, des souscriptions pourront quand même être recueillies, mais dans les campagnes ! !... Et comme l'Eglise catholique n'est

développement de l'Eglise, et c'est pourquoi Waldeck-Rousseau pouvait dire : « L'anticléricalisme est une manière d'être constante, « persévérante et nécessaire aux Etats : il doit s'exprimer par une « série indéfinie d'actes, et ne constitue pas plus un programme de « gouvernement que le fait d'être vertueux ou honnête, ou intelligent. » (Lettre à Millerand : *Le Temps*, 13 octobre 1901.)

pas organisée légalement en France, qu'il ne se forme pas d'association des « Amis des églises », il ne peut pas exister de caisse centrale qui permette de distribuer équitablement les ressources entre les différents besoins des paroisses.

Les sacrifiées, ce seront les modestes églises de campagne qui contiennent souvent des merveilles d'art local ; qui, à travers les variations des hommes et des choses, assurent la perpétuité de la race et du village, et qui, la nuit, selon la belle expression d'un poète (1) :

« ... Debout, ainsi que des bergers,

« Veillent pour témoigner de son âme, dans l'ombre. »

Des voix éloquentes se sont élevées en leur faveur : des pétitions circulent où figurent les noms d'hommes séparés par des divisions politiques, mais unis par l'amour du sol natal, et le culte du Beau.

Certes, il ne faut pas laisser périr ces clochers de village : ils méritent tous d'être protégés. Dans son admirable discours prononcé à la Chambre des Députés le 21 janvier 1911, M. Barrès a merveilleusement plaidé leur cause et fait ressortir l'angoisse de la situation actuelle ; mais le moyen de sauver toutes les églises !!!

Elles sont trop : il est impossible légalement d'imposer aux occupants la charge des réparations ; il est douteux que l'Etat la fasse supporter aux communes ; voudra-t-il l'assumer lui-même !! Nous ne le croyons pas.

(1) A. Samain.

Songe-t-on à l'énormité des crédits qu'il faudrait y appliquer et qu'il est téméraire d'espérer d'un vote du Parlement !!

Que l'Administration procède au classement de toutes les églises artistiques, comme l'exige l'article 16 de la loi du 9 décembre 1905, et que les Chambres affectent aux réparations des édifices classés l'ancien budget des cultes : ce serait déjà un résultat merveilleux, le seul dont la réalisation paraisse possible à l'heure actuelle (1).

Quant aux églises de campagne, malgré l'avis très favorable donné par la Commission des pétitions, leur sort paraît bien compromis tant que les catholiques ne seront pas organisés légalement.

D'aucuns voudront en rejeter la responsabilité sur le Pape et sur les catholiques. C'est d'une ironie presque

(1) Voir article de M. Péladan, dans la *Revue Hebdomadaire* du 2 mars 1912.

Dans l'exposé des motifs d'un projet de loi déposé à la Chambre des Députés par MM. Clémenceau et Briand. (V. annexe au procès-verbal de la deuxième séance, du 23 décembre 1908, n° 2219), le Gouvernement proposait de prendre sur l'ancien budget des Cultes, un crédit de 3 millions destiné à subventionner les communes qui, à raison de leur situation financière, se trouvent plus difficilement en mesure d'engager les dépenses des travaux intéressant les édifices communaux. Le gouvernement ne voulait pas, à cause des principes, réserver ces subventions aux édifices du culte, qui, cependant, pouvaient en profiter comme tout autre édifice public ; le projet de loi rédigé en vue de leur situation particulière, prenait soin de faire remarquer que ces subventions devaient être affectées uniquement à des travaux de réparation et de conservation. Il n'a été suivi d'aucun effet ; il y avait là une idée intéressante et pratique que le gouvernement devrait reprendre, s'il se soucie de sauver les églises.

inconsciente. Pour la Papauté, il n'existe et ne peut exister qu'une seule considération : le maintien du dogme et de la dignité pontificale ; elle ne se préoccupe qu'accessoirement du sort matériel de l'Église dans tel pays déterminé. Quant aux catholiques, peut-on leur reprocher équitablement d'avoir obéi aux ordres de leur conscience !

Le seul coupable, c'est le Parlement : il porte la responsabilité de son aveuglement politique. Il a compromis une importante partie du patrimoine national, en voulant pousser à l'extrême l'absolutisme de ses principes. Il n'a pas même aperçu l'impossibilité d'en maintenir les conséquences.

La Séparation, d'après les documents législatifs et les circulaires ministérielles aurait eu, en effet, pour résultat de clore étroitement les domaines respectifs de l'Etat et de l'Église. Aucun point de contact n'existerait plus. L'Etat français aurait appliqué à l'Église la parole des Livres Saints : « Démêlez vos différends comme vous l'entendrez (1). »

Bien plus complexe est la réalité : sans doute, le budget des cultes est supprimé, les prêtres ne sont plus fonctionnaires, et l'Etat ne s'est réservé aucun droit de contrôle ou même de *veto* relativement à la nomination des évêques : cependant, la nécessité de rapports entre l'Église et l'Etat s'affirme chaque jour davantage.

(1) *Actes*, XVIII. 15.

Non seulement le projet de 36.000 concordats communaux a prouvé qu'ils se connaissaient au moins, s'ils ne pouvaient pas s'entendre, mais encore les tribunaux civils doivent accorder l'appui de leurs sanctions aux règles de la hiérarchie qui s'imposent à eux. Ils y sont contraints par le principe de l'affectation culturelle, dont le maintien exige la reconnaissance de l'Eglise catholique.

Si l'Etat ne peut ignorer l'Eglise et l'enfermer dans le cercle étroit de l'institution privée, c'est parce qu'il possède un patrimoine considérable d'édifices culturels : c'est *l'hypothèque* du principe séparatiste. L'application rigoureusement logique de ce principe eût exigé l'attribution inconditionnée de ces édifices à l'Etat et aux communes, en propriété et en jouissance ; mais la logique pure ne régit pas les institutions sociales, et c'est une utopie de prêter à la loi le pouvoir de les modifier par la seule vertu de son texte.

En dépit des théories juridiques et des désirs arbitraires du législateur, la paix religieuse exigeait le maintien de l'affectation culturelle des édifices : c'est la fissure qui fait éclater le principe séparatiste. Car, si d'autres cultes hérétiques peuvent se former, s'organiser librement et posséder des biens, l'Eglise catholique est dans une situation unique, privilégiée : tous les édifices du culte dont elle avait la jouissance en régime concordataire sont laissés à sa disposition, et, non seulement le pouvoir civil ne se désintéresse pas de cet état de choses,

mais les tribunaux sont garants de l'orthodoxie des occupants.

En réalité, l'Eglise catholique n'a vu sa situation modifiée que sur deux points :

1° Elle a perdu la propriété de ses biens ;

2° Le traitement de ses ministres est supprimé.

Mais il faut remarquer que la propriété des édifices du culte est un droit illusoire. Les communes n'ont pas actuellement plus de prérogatives que sous le Concordat : c'est la conséquence de leur seul pouvoir de police. Les occupants, malgré les apparences, bénéficient, comme par le passé, de la jouissance des édifices.

Il y avait d'autres biens, dira-t-on : des titres de rente, des revenus divers.... Sans prétendre que l'Eglise les a abandonnés bénévolement, il est permis de croire que la perte qui en résulte pour elle a été largement compensée par l'octroi d'une liberté d'organisation intérieure jusqu'alors inconnue.

L'unité de l'Eglise n'a point été entamée, mais elle a été garantie par le patrimoine dont elle a la disposition.

Le gallicanisme eût pu naître de la Séparation : il était contenu en germe dans l'article 20 qui permettait aux associations cultuelles de se fédérer, de former des unions. La possibilité de sa restauration ne fut peut être pas le motif principal qui détermina le Pape à interdire les associations cultuelles ; elle a pu cependant influencer indirectement sur sa décision, en lui faisant craindre que l'Eglise n'oubliât son rôle Evangélique, et ne se cons-

tituât en parti. S'il ne nous est pas permis de supputer les mobiles de sa politique, nous pouvons au moins en constater les résultats ; la défense de former des associations culturelles a définitivement écarté toute possibilité de reconstitution d'une église gallicane.

Désormais, les catholiques ne sont plus groupés par l'organisme d'Etat (fabrique) comme sous le Concordat, ils ne se réunissent pas dans l'organisme privé (association culturelle) comme le prévoyait la loi de Séparation : le seul lien qui les unit, c'est l'Institution Pontificale.

Cette situation pourra peut-être devenir, un jour, dangereuse pour la paix de l'Etat, beaucoup moins, croyons-nous, que ne l'eût été l'application pure et simple de la loi de Séparation. Le refus du Pape a rectifié l'erreur du législateur, non pas, comme d'aucuns l'ont prétendu avec une ironie un peu amère, en dépouillant l'Eglise de tout son patrimoine et en détruisant complètement sa puissance financière, mais en l'empêchant de se transformer en parti politique : « Une Eglise libre, a dit M. Faguet, c'est un parti. » Et c'est un parti âpre, violent, parce qu'il repose sur une Foi, qu'il se croit toujours persécuté et qu'il transporte dans la vie politique l'absolutisme des principes religieux.

L'Eglise gallicane, reconstituée par la fédération des associations culturelles, n'eût pas, comme autrefois, dirigé son activité contre la souveraineté pontificale, avec le concours de l'Etat ; elle se serait présentée uniquement

comme un parti de combat, peut-être irrespectueux des prérogatives pontificales, mais d'accord avec la Papauté pour se dresser, à l'occasion, contre le gouvernement français. Les catholiques luttent et lutteront certainement contre le pouvoir. Cela n'est point mauvais. Mais leur action sera moins violente, en l'absence d'organisation matérielle : les laïcs catholiques, plus sectaires, dans la lutte religieuse que les ecclésiastiques, parce que non contenus par la hiérarchie, sont maintenant sans influence sur les destinées de l'Eglise.

Et voici le paradoxe séparatiste :

L'Etat a voulu se séparer de l'Eglise ; il lui a accordé une liberté inconditionnée, espérant ainsi la dissoudre, mais il demeure lié à elle, contraint de garantir l'orthodoxie et de sanctionner l'ultramontanisme, cependant que la décision du Pape, considérée comme une déclaration de guerre, a été une garantie de la paix.

L'Etat n'a retiré d'autre avantage matériel de la loi de 1905 que la suppression du budget des cultes, mais il lui faudra l'appliquer aux réparations des églises, s'il ne veut pas les laisser périr. Son succès moral n'a pas été plus grand : par trois fois il a dû remanier le texte législatif et s'il veut se réserver une emprise sur le Pape, il lui faudra traiter avec lui.

L'Eglise, elle, n'a pas beaucoup à craindre du régime nouveau : sans doute, elle proteste contre le dépouillement qu'elle a subi, et surtout contre le principe de la Séparation, hérésie doctrinale, mais elle a gagné la liberté

intérieure, elle voit son unité fixée autour de Rome et elle occupe les édifices du culte comme par le passé. Elle peut se répéter le mot de l'Apôtre : *Oportet hæreses esse.*

Vu : *Le Doyen,*
P. CAUWÈS.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

JURISPRUDENCE

TABLE CHRONOLOGIQUE

Tribunal des Conflits.		
1876	28 janv. (Trav. publ.). . .	242
—	27 mai, offre de concours..	239
1883	15 déc., drapeau, illum. . .	168
1910	22 avril, maire, fait person.	138
—	4 juin, — ..	138
Cour de Cassation.		
1863	14 avril, offre de concours.	236
1882	31 mars, drapeau, illum. . .	168
1883	7 déc., — . . .	163
1888	15 déc., police.	45
1891	31 janv., arrêté indiv. . . .	178
1901	12 juin (accid. compét.). . .	167
1907	7 déc., cloches, ...	175-196
1908	8 fév. (affichage).	179
—	19 déc., arrêté, sanction. . .	185-196
1909	1 ^{er} juillet, cloches.	197
1910	7 janv., —	199
—	7 fév., —	187
—	12 mars, —	199-201
—	30 juillet, —	199
—	5 nov., chants.	109
—	1 ^{er} déc., police.	124
1911	12 janv., police.	124
—	4 mars, cloches.	195
—	8 nov., offre de concours..	236
—	9 déc., réparations.. . . .	119-158
1912	5 fév., affectation culturelle.	99
—	6 fév., —	92-93-133
Conseil d'Etat (arrêts).		
1851	6 avril, prop. commune. . .	39
1859	19 avril, trav. publ.	242
1863	26 fév., trav. comm.	39
1881	14 déc., offre de concours..	239
1884	11 juillet, —	239
—	21 nov., prop. commun. . .	39-46
1889	12 avril, désaffectation. . .	46
—	25 juillet, offre de concours.	239
1890	7 mars, —	234
—	26 nov. —	239
1892	18 nov. —	239
1893	24 nov., —	239
1895	24 mai, —	234
1896	1 ^{er} août, —	239
1898	27 mai, —	234
—	9 déc. —	234
1901	29 mars, action, intérêt . .	141
1904	18 mars, —	141
1905	17 fév., —	141
—	8 déc. —	141
—	22 déc. —	141
1907	2 août, arrêté annulation. .	183
—	22 nov., fermet., invent. . .	164
1908	8 fév., affectat., arrêté. . .	97-140-158-163

- 1908 14 fév., arrêté, annulation. 183
 — 26 juin, offre de concours. . 234
 — 5 août, cloches. 176
 1909 13 fév., arrêté, annulation. 185
 — 2 juillet, égl. Montmartre. 61
 — 30 juillet, cloches. . . . 186-193
 1910 19 mars, — 177
 — 8 juillet, — 195
 — 29 juillet, — . . 177-179-186
 — 8 août, offre de concours. 237
 — 30 déc., cloches. 193-194
 1911 13 janv., — 194
 — 3 fév., — 194
 — 17 mars, — 186-194
 — 17 mars, curé. 128
 — 26 mai, cloches. 187
 — 26 mai, église, fermeture. . 164
 — 26 mai, réparations. . . . 225
 — 16 juin, cloches. 186-187
 — 28 juillet, affectation . . . 97
 — 28 juillet, cloches. 187
 — 24 nov., cloches. 186-187
 — 24 nov., maire, condamnat,
 frais. 139
 — 1^{er} déc., cloches. 186
 — 8 déc., — 186
- Conseil d'Etat (Avis).**
- 1882 5 avril, chapelle paroissiale. 39
 1884 30 juin, — 39
 1889 29 juin, — 39
 1896 24 décemb., domanialité. . 41
 1906 29 novembre, quêtes. . . 170
 1907 16 juillet, églises supprim. 53
- Cours d'Appel.**
- 1835 20 fév., Poitiers, égl. propr. 59
 1836 2 janv., Grenoble, — . . 39
 1866 23 avril, Rouen, — . . . 39
 1885 24 déc., Toulouse, clés. . . 132
 1905 27 fév., Pau, Basil. Lourdes. 162
 1908 17 fév., Bastia, affectat. 99-139-151
 1909 1^{er} mars, Riom, — . . . 92-133
 — 6 mars, Pau, police. . . . 123
 — 1^{er} avril, Dijon, serrures. . 139
 — 16 juin, Caen, tarif. . . . 106
- 1909 16 juin, Bourges, convoi funèbre. 136-160
 — 30 juin, Pau, cloches. . . . 188
 — 24 déc., Poitiers, chaises, étiquettes. . . . 59-112-156
 — 27 déc., Poitiers, affectation. 94
 1910 9 mars, Amiens, cloches. 117-136
 — 23 mars, Besançon, propr. . 59
 — 6 juillet, Rouen. — . . . 59
 1911 15 mars, Pau, église, jouissance, binage. . . . 92-102
 — 15 mars, Toulouse, police, trouble. 159
 — 25 juillet, Montpellier, cloches. 117-136
- Tribunaux civils.**
- 1880 4 fév., Chambéry, fabrique, propriété. 40
 1893 9 avril, Chambéry, fabrique, propriété. 40
 1904 23 janv., Tarbes, Lourdes. . 62
 1906 27 juillet, Vervins, assurance, incendie. . . . 246
 1907 9 nov., Nérac, affectat. 99-135
 1908 29 janv., Aix (référé), domanialité. 167
 — 2 fév., Barbezieux (référé), curé, nomination. . . 103
 — 12 fév., Brive, jouissance. 94-133
 — 28 mars, Lons-le-Saulnier (référé), domanialité. 103-167
 — 2 juin, Vesoul (référé), domanialité. 63-99
 — 23 juillet, Château-Chinon, convoi funèbre. . . . 135
 — 12 sept., Miracourt (référé), cloches, fait person. 117-139
 — 10 oct., Bar-sur-Aube (référé), fait personnel. . 139
 — 22 déc., Angoulême, convoi funèbre. 136
 — 23 déc., Brive, domanialité. 63-167
 1909 26 janv., Chaumont (référé), clés, fait personnel 103-139
 — 3 mai, Narbonne, convoi funèbre. 136

1909	12 juil., Bergerac (référé). égl. jouissance.	103	1911	9 mars, Le Havre, église propriété.	59
—	12 août, Le Havre, égl. prop.	59	—	29 mars, Seine, affect. licit.	85
—	23 nov., Bazas, dr. du culte.	103	—	16 juin, Lyon, affectation..	85
—	4 déc., Niort, clocher. . .	86	—	24 juin, Seine, inc. locat. .	249
—	17 déc., St-Palais, police.	83-123	—	12 oct., Langres, conv. fun.	136
1910	11 fév., Loudens (référé), chaises	87	1912	13 fév., Seine, celcbret. . .	93
—	14 fév., Rodez, cloches. . .	135	Conseils de Préfecture.		
—	4 mars, Cholet, égl. prop.	59	1910	23 mai, Rhône, droit des pauvres	110
—	11 mars, Vendôme, dom.	63-167	—	10 juin, Orne, dr. des pauv.	110
—	17 mars, Epinal, conv. fun.	126	Justices de Paix.		
—	5 avril, Senlis, égl. prop.	59	1909	9 juin, Laforce (Dordogne) tarifs.	111
—	10 mai, Béziers, affich. tim.	120	1911	2 mai, Angillon (Cher), cloches.	136
—	11 mai, Epinal, baptême. .	105	—	21 sept., Houeillès (Lot-et- Gar.), drap mortuaire.	113
—	22 juin, Angoulême, binage, enterrement civil. . .	92-36			
—	22 juin, Carcassonne, (référé) jouissance.	133			
—	28 juil., Guingamp, convoi funèbre.	136			
—	15 déc., Montbéliard. sacre- ments, contrat.	107			

LISTE ALPHABÉTIQUE DES COURS ET TRIBUNAUX

Aix (référé). — 29 janvier 1908, domanialité	167
Amiens. — 9 mars 1910, cloches.	117-136
Angoulême. — 22 décembre 1908, convoi funèbre.	136
— — 22 juin 1910, binage, enterrement civil.	92-136
Barbezieux (référé). — 2 février 1908, curé, nomination	103
Bar-sur-Aube (référé). — 10 octobre 1908, fait personnel.	139
Bastia. — 17 février 1908, affectation.	99-139-151
Bazas. — 23 novembre 1909, droit du culte	106
Bergerac (référé). — 12 juillet 1909, église, jouissance.	103
Besançon. — 23 mars 1910, propriété.	59
Béziers. — 10 mai 1910, affiches, timbre	120
Bourges. — 16 juin 1909, convoi funèbre.	136-160
Brive. — 12 février 1908, jouissance.	94-133
— — 23 décembre 1908, domanialité	63-167
Caen. — 16 juin 1909, tarif.	106
Carcassonne (référé). — 22 juin 1910, jouissance	133
Chambéry. — 4 février 1880, fabrique, propriété.	40
— — 9 avril 1898, — — — — —	40
Château-Chinon. — 23 juillet 1908, convoi funèbre	135
Chaumont (référé). — 26 janvier 1909, clefs, fait personnel.	103-139
Cholet. — 4 mars 1910, église, propriété	59
Dijon. — 1 ^{er} avril 1909, serrures.	139
Epinal. — 17 mars 1910, convoi funèbre.	136
— — 11 mai 1910, baptême.	165
Grenoble. — 2 janvier 1836, église, propriété	39
Guingamp. — 28 juillet 1910, convoi funèbre.	136
Havre (Le). — 12 août 1909, église, propriété	59
— — 9 mars 1911, — — — — —	59
Langres. — 12 octobre 1911, convoi funèbre.	136
Lons-le-Saulnier (référé). — 28 mars 1908, domanialité.	103-167
Loudens (référé). — 11 février 1910, chaises.	87
Lyon. — 16 juin 1911, affectation	85
Mirecourt (référé). — 12 septembre 1908, cloches, fait personnel	117-139

Montbéliard. — 15 décembre 1910, sacrements, contrats.	107
Montpellier. — 25 juillet 1911, cloches	117-136
Narbonne. — 3 mai 1909, convoi funèbre.	136
Nérac. — 9 novembre 1907, affectation.	99-135
Niort. — 4 décembre 1909, clocher.	86
Pau. — 27 février 1905, Lourdes	62
— — 6 mars 1909, police.	123
— — 30 juin 1909, cloches.	188
— — 15 mars 1911, église, jouissance, binage.	92-102
Poitiers. — 20 février 1835, église, propriété.	39
— — 24 décembre 1909, chaises, étiquettes	59-112-156
— — 27 décembre 1909, affectation.	94
Riom. — 1 ^{er} mars 1909, affectation.	92-133
Rodez. — 14 février 1910, cloches	135
Rouen. — 23 avril 1866, église, propriété.	39
— — 6 juillet 1910, propriété.	59
Saint-Palais. — 17 décembre 1909, police.	83-123
Seine. — 29 mars 1911, affectation, licitation	85
— — 24 juin 1911, incendie, locataire.	249
— — 13 février 1912, celebret.	93
Senlis. — 5 avril 1910, église, propriété.	59
Tarbes. — 28 janvier 1904, Lourdes.	62
Toulouse. — 24 décembre 1885, clés	132
— — 15 mars 1911, police, troubles.	169
Vendôme. — 11 mars 1910, domanialité	63-167
Vervins. — 27 juillet 1906, assurance, incendie	246
Vesoul. — 2 juin 1908, domanialité.	63-99

INDEX GÉNÉRAL

Administration (actes).....	118	Associations culturelles . . .	71-95 et s.
Affectataires (<i>Voir</i> curé-fidèles) . . .	92-142-253-257	Assurances :	244 et s.
Affectation culturelle :		— mutuelles	260
— cérémonies	272	— offres de concours	261
— cessation (effets)	277	— polices	251-258
— cloches	173	Atthalin	197 200
— détournement	275	Aulard	9
— durée	84-87-155	Aynard	203-213-233
— objet	83 et s. 151	Bancs (<i>v.</i> chaises).	
— preuve	84	Barrès	89-219-240-273
— Sains-les-Fresseins	98	Basly	246
— surveillance	155	Baudet	221
— trouble	163	Baudin (Pierre)	214
Affiches :		Beaudouin	82
— administratives	169	Benjamin Constant	280
— culturelles	120	Benoist (Charles)	16
— électorales	170	Bernard Lavergne	13
— particulières	170	Bert (Paul)	14
— politiques	121	Berthélemy	15-38-41
Allard	49	Bienvenu Martin	20-51-214
Ancel	98	Binage (<i>droit de</i>)	92
Arrêtés municipaux : (<i>v.</i> Maire et		Bluntschli	145
Police).		Bougaud (Mgr)	29
— validité	176	Bossuet	88
— voies de recours	180	Boutmy	147
— sanction	195 et s.	Boissel	13
Articles organiques :	9-12	Briand	20-22-51-63-70-82-84-90-96-98- 219-221-235-246-247-264-272- 283.
— art. 9	44	Brunetière	23
— art. 20	19	Bureau	152
— art. 24	13	Bureaux de bienfaisance (quêtes	
— art. 35	122	et trones)	170
— art. 60	36		
— art. 75	41		

Caprara (cardinal)	9
Chaises :	
— étiquettes	59
— places	113-123
— réparations	226
— tarifs	110-155
Chapelles	36
Chardenet	97-140-152-163-200
Charges cultuelles (dons et legs)	227
Circulaires ministérielles :	
— 1 ^{er} déc. 1906	72-114 et s. 128-162
— 21 janvier 1907	175
— 3 février 1907	77-265-276
— 2 juillet 1908	227
Clair (abbé)	242
Clés :	
— Concordat	46
— Droits du curé	101 et s. 133
— Droits du maire	159 et s.
Clémenceau	70-74-78-241-283
Clocher :	
— clés	160
— communal	191
— v. cloches).	
Cloches :	
— arrêté individuel	139
— concordat	46
— curé (droits du)	117
— enterrement civil	136
— réglementat. des sonneries	172
— remplacement	191
— sonneries civiles	185
— sonneries religieuses	192
— sonneur	187
Colin (Maurice)	95
Collin de Verdières	234
Combes	7-16-17-20
Commune :	
— prérogatives	155 et s.
— propriété	47 et s.
— réparations	221 et s.
— responsabilité, accident	164
— tierce-opposition	133
Compétence :	
— tribunaux civils	131
— tribun. administratifs	132-140
— voir cloches, églises, offres de concours.	

Concordat :	
— articles 4 et 5	7
— article 12	37
Convoi funèbre (voir funérailles).	
Corentin Guyho	13
Crouzil	63-121
Curé :	
— celebret	93
— définition	91
— droit exclusif	134
— nomination	93
— police	121
— prérogatives	101 et s.
— qualité	92-103-126-265
— rémunérations et tarifs	105 et s.
— résidence	92-103
— schismatique	99
— services (conditions des)	106
Curet	67-94
Décret :	
— 16 mars 1906, art. 49	156-160
— art. 50	174
— art. 51	171-185
— art. 52	159
Dejeante	16
Delahaye	247-264
Delcassé	20
Delpech	229
Denier du culte	106
Désaffectation	46-232-235-241-269 et s.
Détournement de pouvoir. (voir excès de pouvoir).	
Deville (Gabriel)	23-144
Disposition (actes de)	118
Domanialité :	
— compétence	167
— concordat	41
— privée	63-277
— publique	64
Dons et legs (voir charges cult.)	
Drapeau :	
— national	169
— pontifical	120
— Sacré-Cœur	120
Duguit	9
Dupanloup (Mgr)	13

- Eglise :
- nature. 28-30-31
 - souveraineté 147
- Eglises (édifices)
- classification 36
 - définition 36
 - démolition 166
 - dépendances 85
 - entrée (droit d') 109-155
 - inaliénabilité 41-65-277
 - jouissance 132 et suiv.
 - ouverture et fermeture . . 104
 - pavoiement 168 et suiv.
 - prescription 41-65-277
 - titre concordataire 84-276
 - supprimées 52
- Electricité (abonnement) 119
- Encycliques
- gravissimo offici. 25
 - Vehementér nos 24-26-30
- Entente préalable 8
- Enterrement civil. 136
- (Voir cloches)
- Entretien (voir désaffect., églises, réparations.).
- Esmein 27
- Evêques :
- déclaration. 32-77
 - nomination 17
 - réunion plénière 32
- Excès de pouvoir 140-180
- Fabriques 42 et suiv.
- Faguet 15-287
- Fénelon 14
- Fêtes de charité. 109 et suiv.
- Fidèles :
- droits et obligations 108
 - nature. 94
 - offres de concours 233
 - (voir affectataires).
- Flourens. 25
- France (Anatole) 279
- Freteau de Peny 38
- Funérailles. 113 et suiv.
- Gardey (abbé). 231
- Gayraud (abbé) 23
- Gaz (abonnement). 119
- Geay (Mgr). 19
- Grosjean 210-216
- Groussau 48-87-226
- Guillier 82
- Guizot. 11
- Hauriou. 43-64-94-97-137-146-163-181
- Haussonville (d') 23
- Herriot. 144-229
- Hubbard. 16
- Huot 154-163-166-171-191
- Ihering 142-150
- Inaliénabilité et imprescriptibilité
(voir églises)
- Incendie (voir assurances).
- Infailibilité pontificale. 13
- Institution canonique. 8
- Inventaires 25-149
- Eymard-Duvernay 78-111-121-163-170-267-271-275
- James (William) 2
- Jellinek 152
- Jouissance (contrats de). 76
- Keller. 61
- Lacordaire 14
- Laferrière 167
- Lagrésille. 24-105
- Las Cases (de). 82-223
- Lecomte (Maxime) 21
- Le Nordez (Mgr) 19
- Leroy-Beaulieu (Anatole) 5-14
- Livre Blanc. 8-20
- Loche 121-151-248-258
- Lois :
- 30 juin 1881, art. 9. 160
 - 29 juil. 1881, art. 17 § 3 et art. 25. 169
 - 5 avril 1884, art. 68. 235
 - art. 95 176
 - art. 96 176
 - art. 97. 156-160-166
 - art. 101 159
 - art. 136. 222
 - 30 mars 1887, art. 1 206
 - art. 2 207
 - art. 4. 167-209
 - art. 10 215
 - art. 11 215
 - art. 14 212

Lois : 28 déc., 1904.	113	—	classement.	212
— 9 — 1905, art. 1 ^{er}	21-81	—	horloge	87
— — art. 2.	225	—	œuvres d'art.	88
— — art. 4.	28-49	—	particuliers (assuran-	
— — art. 5.	51	—	ces).	267
— — art. 8 et 9.	54-73	—	réparations.	226
— — art. 12.	66	Montesquieu.	29-31-71-147	
— — art. 13. 220-232-268		Montmartre (église du Sacré-		
— — art. 16.	206-212	Cœur).	61	
— — art. 17. 200-215-216		Monuments historiques (voir loi,		
— — art. 20.	286	du 30 mars 1887).		
— — art. 25.	156-160	— accidents.	167	
— — art. 27.	174	— affichage.	170	
— — art. 32.	123-161	— classement.	205 et suiv.	
— — art. 44.	222	— crédits.	208	
— 2 janv. 1907, art. 1 et 3.	75	— visites.	217	
— — art. 5. 75-81-83-		Morlot	20	
90-220		Narfon (Julien de). 25-128-231-242-260		
— 28 mars 1907	78	Nice (comté de) (voir Savoie).		
— 13 avril 1908, exposé des		Nisard.	19	
motifs	55	Nobis nominavit	7	
— — art. 1 ^{er}	56-67	Occupants sans titre juridique. 73-82-		
— — art. 5. 223-225-230-		118-143		
246		(Voir affectataires, curé, fidèles.)		
— 26 déc. 1908 (loi de finan-		Offrandes volontaires.	112	
ces).	214	Offres de concours :		
— 13 janv. 1912.	214	application.	242	
— 17 fév. 1912	216	assurances.	261	
Lorenzelli (Mgr)	20	conditions.	237	
Loubet (voyage à Rome)	18	contentieux	233	
Lourdes (basilique et grotte)	61	Formes	236	
Maires : arrêtés.	176 et suiv.	nature.	234	
— cloches.	174 et suiv.	Oriflammes	120	
— condamnation et frais.	139	(Voir drapeaux).		
— Congrès	229	Pascal.	144	
— Fait personnel. 137 et s. 161		Pauvres (droit des).	110	
— Police (droits de) 156 et suiv.		Péladan	219-283	
Matter.	243	Police : (voir chaises, places).		
Mermillod (Mgr).	14	— concordataire.	45	
Merry del Val, (cardinal)	243	— municipale.	156 et suiv.	
Meunier.	224	— sacerdotale.	122 et suiv.	
Ministres du culte (voir curés).		Pressensé (de)	16	
Mobilier :	58-66	Procès-verbal (voir Police).		
— aliénation	215	Quêtes (voir Bureaux de bienfai-		
— bancs	110	sance).		
— calorifère.	86	Raiberti	15	
— chaises	87-110	Réflexes (droits)	152	

Reinach (Théodore).	214	Sonneries (<i>voir</i> cloches).	
Réparations	219 et s.	Steeg	214-218
— défaut d'autorisation. 158		Talleyrand (de).	9
(<i>Voir</i> offres de concours)		Tarifs et Taxes	105 et s. 110
Réunions publiques	72	(<i>Voir</i> chaises, offrandes volont.)	
Revendication (action en).	57	Thalamas	218
Réville (Marc).	93	Touchet (Mgr).	31
Rivet.	221-223-233	Usago (droits d').	151
Roche (Ernest).	16	Vallé.	21-51
Rouvier (Maurice).	20	Vallée (Xavier).	251-258
Saleilles (Raymond).	28	Varennas (de).	19
Sallantin.	45	Villebois-Mareuil (de).	235
Sarrut.	93	Vuillefroy	52
Savoie et comté de Nice.	39-48	Waldeck-Rousseau	281
Séquestre.	54-73	Zévaès.	14

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
PRÉFACE.....	4
PROLÉGOMÈNES. — Les causes de la Séparation et les motifs du refus pontifical.....	7

CHAPITRE PREMIER

<i>La situation concordataire des édifices du culte.....</i>	35
A) — Propriété.....	37
B) — Administration.....	41
C) — Jouissance et police.....	44
D) — Désaffectation.....	46

CHAPITRE II

<i>La propriété des églises depuis la loi du 9 décembre 1905</i>	47
Section I. — <i>Situation des immeubles.....</i>	47
A) — Régime de la loi du 9 décembre 1905.....	47
B) — Régime de la loi du 13 avril 1908.....	54
C) — Domianialité.....	63
Section II. — <i>Situation des meubles.....</i>	66

CHAPITRE III

<i>Les différentes phases du régime du culte catholique depuis la loi du 9 décembre 1905.....</i>	69
---	----

A) — Loi du 9 décembre 1903.....	69
B) — Circulaire du 1 ^{er} décembre 1906.....	72
C) — Loi du 2 janvier 1907.....	74
D) — Loi du 28 mars 1907.....	78

CHAPITRE IV

<i>Le droit des occupants en l'absence d'organisation légale..</i>	81
Section I. — <i>Objet du droit</i>	83
Section II. — <i>Sujet du droit</i>	90
Section III. — <i>Contenu du droit</i>	100
A) — Droit aux clés.....	101
B) Rémunérations et tarifs. Usage du matériel.	103
I. — Entrée de l'Eglise.....	109
II. — Usage du matériel : a) Bancs et chaises.....	110
b) Funérailles.....	113
c) Cloches.....	116
C) — Actes de disposition et d'administration.....	118
D) — Droit du curé de régler les cérémonies religieuses.	
Police sacerdotale.....	121
Section IV. — <i>Sanction du droit. Action en justice</i>	129
A) — Action devant les tribunaux civils.....	132
1 ^o Demande de jouissance.....	132
2 ^o Demande de dommages-intérêts en cas de trouble de	
jouissance.....	134
3 ^o Compétence des tribunaux civils à l'égard des maires	137
B) — Compétence du Conseil d'Etat.....	140
Section V. — <i>Fondement et nature du droit</i>	142

CHAPITRE V

<i>Les droits des propriétaires</i>	155
Section I. — <i>Différentes prérogatives de la commune</i> ...	159
A) Droit aux clés. Droit de surveillance et de police pro-	
prement dit.....	159
B) Fermeture de l'Eglise. Démolition. Responsabilité en	
cas d'accident.....	162
C) Pavoisement. Illuminations.....	168

D) Affichage extérieur.....	169
E) Droit pour les bureaux de bienfaisance de quêter et de placer des trones pour les pauvres.....	170
Section II. — <i>Réglementation des sonneries de cloches</i>	172
A) — Rappel des principes généraux relatifs aux arrêtés pris par le maire	176
1 ^o Condition de validité des arrêtés.....	176
2 ^o Voies de recours contre les arrêtés.....	180
B) — Droit du maire de réglementer les sonneries de cloches. Etude de la jurisprudence.....	183
1 ^o Sonneries civiles.....	183
2 ^o Sonneries religieuses : a) Jurisprudence du Conseil d'Etat.....	193
b) Jurisprudence de la Cour de cassation.....	195
c) Examen comparatif des deux jurisprudences.....	200

CHAPITRE VI

<i>Les moyens de conservation des Églises</i>	205
Section I. — <i>Le classement</i>	205
A) — Immeubles	205
1 ^o Formalités du classement.....	207
2 ^o Effets du classement : a) Crédits.....	208
b) Contrôle et surveillance de l'Etat.....	209
B) — Objets mobiliers.....	212
C) — Visite des édifices et exposition des objets mobiliers classés.....	217
Section II. — <i>Les réparations</i>	219
A) Rôle des communes.....	221
1 ^o Principe général. Faculté d'effectuer les réparations Absence d'obligation	221
2 ^o Cas où la dépense est obligatoire pour la commune..	227
3 ^o Doléances des maires. Impossibilité de modifier la loi conformément à leurs désirs.....	228
B) Rôles des fidèles.....	232

1 ^o Absence d'obligation légale. Obligation indirecte....	232
2 ^o Offres de concours.....	233
Section III. — <i>L'assurance contre l'incendie</i>	244
A) — La commune souscrit la police et paie les primes..	246
B) — La police est souscrite et les primes d'assurances payées par les fidèles et les ministres du culte.....	248
C) — La commune souscrit la police et les fidèles paient les primes. Offres de concours.....	261

CHAPITRE VII

<i>La désaffectation</i>	269
CONCLUSION.....	279

JURISPRUDENCE

<i>Table chronologique</i>	291
<i>Liste alphabétique des cours et tribunaux</i>	294
<i>Index général alphabétique</i>	296
TABLE DES MATIÈRES	301

